



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 19 września 2013 r.*

Swobodny przepływ osób — Obywatelstwo Unii — Dyrektywa 2004/38/WE — Prawo pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące — Artykuł 7 ust. 1 lit. b) — Osoba niemająca już statusu pracownika najemnego lub osoby pracującej na własny rachunek — Uprawniony do emerytury — Warunek zasobów wystarczających, aby nie stanowić obciążenia dla „systemu pomocy społecznej” przyjmującego państwa członkowskiego — Wniosek o specjalne nieskładkowe świadczenie pieniężne — Dodatek wyrównawczy przeznaczony do uzupełnienia emerytury — Rozporządzenie (WE) nr 883/2004 — Artykuł 3 ust. 3 i art. 70 — Właściwość państwa członkowskiego miejsca zamieszkania — Przesłanki przyznania — Prawo legalnego pobytu na terytorium krajowym — Zgodność z prawem Unii

W sprawie C-140/12

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Oberster Gerichtshof (Austria) postanowieniem z dnia 14 lutego 2012 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 19 marca 2012 r., w postępowaniu:

Pensionsversicherungsanstalt

przeciwko

Peterowi Breyowi,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: M. Ilešić, prezes izby, E. Jarašiūnas, A. Ó Caoimh (sprawozdawca), C. Toader i C.G. Fernlund, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Wahl,

sekretarz: A. Impellizzeri, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 7 marca 2013 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu P. Brey a przez C. Rappolda, Rechtsanwalt,
- w imieniu rządu austriackiego przez G. Hessego, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu niemieckiego przez T. Henzego oraz J. Möllera, działających w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: niemiecki.

- w imieniu Irlandii przez E. Creedon, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez A. Collinsa, SC, oraz G. Gilmore, BL,
- w imieniu rządu greckiego przez M. Tassopoulou, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu niderlandzkiego przez M. Noort oraz C. Wissels, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu szwedzkiego przez A. Falk oraz H. Karlsson, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez C. Murrell oraz J. Coppela, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez V. Kreuschitza oraz C. Tufvesson, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 29 maja 2013 r.,

wyduje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. L 158, s. 77).
- 2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu pomiędzy P. Breyem a Pensionsversicherungsanstalt w przedmiocie odmowy przyznania przez ten organ – w celu uzupełnienia jego emerytury niemieckiej – dodatku wyrównawczego (Ausgleichzulage) przewidzianego w ustawodawstwie austriackim.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 2004/38

- 3 Stosownie do motywów 10, 16, 20 i 21 dyrektywy 2004/38:

„(10) Osoby korzystające z prawa pobytu nie powinny [...] stanowić nieracjonalnego obciążenia dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim w trakcie początkowego okresu pobytu. Zatem korzystanie z prawa pobytu dla obywateli Unii i członków ich rodzin w okresach przekraczających trzy miesiące powinno podlegać określonym warunkom.

[...]

(16) Tak długo, jak osoby korzystające z prawa pobytu nie stanowią nieracjonalnego obciążenia dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim, nie powinny one podlegać wydaleniu. Wydalenie nie powinno być zatem automatyczną konsekwencją skorzystania z systemu pomocy społecznej. Przyjmujące państwo członkowskie powinno zbadać, czy chodzi o przejściowe trudności, i uwzględnić okres pobytu, okoliczności osobiste i kwotę przyznanej pomocy, w celu rozważenia, czy beneficjent stanowi nieracjonalne obciążenie dla systemu pomocy społecznej i w określonym przypadku przystąpić do jego wydalenia. W rozumieniu zdefiniowanym przez Trybunał Sprawiedliwości, w żadnym wypadku środka wydalenia nie należy stosować wobec pracowników najemnych, osób pracujących na własny rachunek lub osób poszukujących pracy, o ile nie jest to uzasadnione względami porządku lub bezpieczeństwa publicznego.

[...]

(20) Zgodnie z zakazem dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, wszyscy obywatele Unii i członkowie ich rodzin zamieszkujący w państwie członkowskim na podstawie niniejszej dyrektywy, powinni korzystać w tym państwie członkowskim z równego traktowania, jak jego obywatele w dziedzinach objętych traktatem, z zastrzeżeniem szczególnych postanowień wyraźnie sformułowanych w traktacie lub prawie wtórnym.

(21) Jednakże przyjmującemu państwu członkowskiemu należy pozostawić swobodę decydowania, czy zamierza przyznać świadczenia z zakresu pomocy społecznej obywatelom Unii, którzy nie są pracownikami najemnymi, osobami pracującymi na własny rachunek, lub które zachowują ten status, lub członkom [członkami] ich rodzin podczas trzech pierwszych miesięcy pobytu, lub dłuższego okresu w przypadku osób poszukujących pracy, albo stypendia pokrywające koszty utrzymania w czasie studiów, włącznie z kształceniem zawodowym, przed nabyciem prawa do stałego pobytu przez te same osoby”.

4 Artykuł 7 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Prawo pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące”, stanowi w pkt 1 lit. b), co następuje:

„Wszyscy obywatele Unii posiadają prawo pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego przez okres dłuższy niż trzy miesiące, jeżeli:

[...]

b) posiadają wystarczające zasoby dla siebie i członków ich rodziny, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego w okresie pobytu, oraz są objęci pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym w przyjmującym państwie członkowskim”.

5 Artykuł 8 dyrektywy 2004/38, zatytułowany „Formalności administracyjne dla obywateli Unii”, przewiduje:

„1. Bez uszczerbku dla art. 5 ust. 5, w przypadku okresów pobytu przekraczających trzy miesiące przyjmujące państwo członkowskie może wymagać, aby obywatele Unii zarejestrowali się w odpowiednich organach.

2. Nieprzekraczalny termin dla rejestracji nie może być krótszy niż trzy miesiące od dnia przyjazdu. Zaświadczenie o rejestracji, które poświadcza nazwisko i adres zarejestrowanej osoby oraz datę rejestracji, jest wydawane niezwłocznie. Niedopełnienie wymogu rejestracji przez osobę zainteresowaną może podlegać proporcjonalnym i niedyskryminującym karom.

3. Do celów wydania zaświadczenia o rejestracji państwa członkowskie mogą wymagać jedynie, aby:

– [...]

— obywatele Unii, do których stosuje się art. 7 ust. 1 lit. b), okazali ważny dowód tożsamości lub paszport i dostarczyli dowód, że spełniają warunki w nim ustanowione;

[...].

4. Państwa członkowskie nie mogą ustanowić określonej kwoty, którą uznają za »wystarczające środki«, lecz muszą uwzględnić osobistą sytuację danej osoby. We wszystkich przypadkach kwota ta nie powinna być wyższa niż próg, poniżej którego obywatele przyjmującego państwa członkowskiego kwalifikują się do pomocy społecznej, lub – jeżeli to kryterium nie ma zastosowania – wyższa niż minimalna renta z tytułu zabezpieczenia społecznego wypłacana przez przyjmujące państwo członkowskie.

[...]”.

6 Artykuł 14 dyrektywy 2004/38, zatytułowany „Zachowanie prawa pobytu”, stanowi:

„[...]

2. Obywatele Unii i członkowie ich rodziny posiadają prawo pobytu przewidziane w art. 7, 12 i 13 tak długo, dopóki spełniają warunki w nich określone.

W szczególnych przypadkach, kiedy istnieją racjonalne wątpliwości co do spełniania przez obywatela Unii lub członków jego rodziny warunków określonych w art. 7, 12 i 13, państwa członkowskie mogą dokonać weryfikacji, czy warunki te są spełnione. Weryfikacja nie jest przeprowadzana systematycznie.

3. Środek wydalenia nie jest stosowany automatycznie w wyniku korzystania przez obywatela Unii lub członków jego rodziny z systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego.

[...]”.

7 Zgodnie z art. 24 tej dyrektywy, zatytułowanym „Równe traktowanie”:

„1. Z zastrzeżeniem specjalnych przepisów wyraźnie określonych w traktacie i prawie wtórnym wszyscy obywatele Unii zamieszkujący na podstawie niniejszej dyrektywy na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego są traktowani na równi z obywatelami tego państwa członkowskiego w zakresie ustanowionym w traktacie. Korzystanie z tego prawa obejmuje członków rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich i posiadają prawo pobytu lub stałego pobytu.

2. W drodze odstępstwa od ust. 1, przyjmujące państwo członkowskie nie jest zobowiązane do przyznania uprawnienia do pomocy społecznej w ciągu pierwszych trzech miesięcy pobytu lub, w określonym przypadku, dłuższego okresu przewidzianego w art. 14 ust. 4 lit. b), ani nie jest zobowiązane – przed nabyciem prawa stałego pobytu – do udzielania pomocy dla pokrycia kosztów utrzymania w czasie studiów, włącznie z kształceniem zawodowym, w postaci stypendiów lub pożyczek studenckich, dla osób niebędących pracownikami najemnymi, osób pracujących na własny rachunek, osób, które zachowują ten status, i członków ich rodziny [osobami pracującymi na własny rachunek, osobami, które zachowują ten status, i członkami ich rodziny].

[...]”.

Rozporządzenie (WE) nr 883/2004

- 8 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. L 166, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2013, L 188, s. 10) zastąpiło od dnia 1 maja 2010 r. rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie, w brzmieniu zmienionym i uaktualnionym rozporządzeniem Rady (WE) nr 118/97 z dnia 2 grudnia 1996 r. (Dz.U. 1997, L 28, s. 1) (zwane dalej „rozporządzeniem nr 1408/71”).
- 9 Rozporządzenie nr 883/2004, zmienione rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1244/2010 z dnia 9 grudnia 2010 r. (Dz.U. L 338, s. 35) (zwane dalej „rozporządzeniem nr 883/2004”), stanowi w art. 1, zatytułowanym „Definicje”:

„Do celów niniejszego rozporządzenia:

[...]

j) określenie »zamieszkanie« oznacza miejsce, w którym osoba zwykle przebywa;

[...]”.

- 10 Artykuł 3 tego rozporządzenia, zatytułowany „Zagadnienia objęte rozporządzeniem”, stanowi, co następuje:

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

[...]

d) świadczeń z tytułu starości;

[...]

2. O ile załącznik XI nie stanowi inaczej, niniejsze rozporządzenie stosuje się do ogólnych i specjalnych systemów zabezpieczeń społecznych, bez względu na to, czy są one składkowe, czy nieskładkowe, oraz do systemów związanych z obowiązkiem pracodawcy lub armatora.

3. Niniejsze rozporządzenie stosuje się także do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych objętych art. 70.

[...]

5. Niniejszego rozporządzenia nie stosuje się:

a) do pomocy społecznej i medycznej;

[...]”.

11 Artykuł 4 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Zasada równego traktowania”, stanowi:

„O ile niniejsze rozporządzenie nie stanowi inaczej, osoby, do których stosuje się niniejsze rozporządzenie, korzystają z tych samych świadczeń i podlegają tym samym obowiązkom na mocy ustawodawstwa każdego państwa członkowskiego, co jego obywatele”.

12 Artykuł 70 tego rozporządzenia stanowi:

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

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

a) mają na celu zapewnienie:

- i) uzupełniającej, zastępczej lub dodatkowej ochrony na wypadek ryzyk objętych działaniami ubezpieczenia społecznego, o których mowa w art. 3 ust. 1, a które gwarantują zainteresowanym minimum środków utrzymania z uwzględnieniem sytuacji gospodarczej i społecznej zainteresowanego państwa członkowskiego;
- ii) wyłącznie szczególnej ochrony dla niepełnosprawnego, ściśle związanej ze środowiskiem społecznym tej osoby w zainteresowanym państwie członkowskim;

oraz

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

oraz

c) są wymienione w załączniku X.

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

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

13 Załącznik X do rozporządzenia nr 883/2004, zatytułowany „Specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne” zawiera w odniesieniu do Republiki Austrii następującą wzmiankę: „Dodatek wyrównawczy (ustawa federalna z dnia 9 września 1955 r. o powszechnym ubezpieczeniu społecznym – [Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, BGBl. 189/1955] [...])”.

Prawo austriackie

- 14 Paragraf 292 ust. 1 Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (powszechnej ustawy o ubezpieczeniu społecznym, BGBl. 189/1955), zmienionej począwszy od dnia 1 stycznia 2011 r. przez Budgetbegleitgesetz 2011 (ustawę budżetową na rok 2011, BGBl. 111/2011) (zwanej dalej „ASVG”) przewiduje, że gdy emerytura powiększona o dochody netto z innych źródeł oraz o wszelkie inne kwoty podlegające uwzględnieniu nie osiąga określonej kwoty referencyjnej, uprawniony do emerytury ma prawo do dodatku wyrównawczego w wysokości różnicy pomiędzy kwotą referencyjną a dochodem osobistym, o ile zamieszkuje w Austrii stale i legalnie.

- 15 Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (ustawa o osiedlaniu się i pobycie), zmieniona przez Budgetbegleitgesetz 2011 (zwana dalej „NAG”), zawiera w szczególności następujące mające znaczenie przepisy:

„Paragraf 51. (1) Na podstawie dyrektywy w sprawie swobodnego przepływu osób obywateli [Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG)] są uprawnieni do pobytu przekraczającego trzy miesiące, jeżeli:

[...]

- 2) posiadają wystarczające zasoby dla siebie i członków ich rodziny oraz są objęci pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym, co pozwala im nie korzystać ze świadczeń z zakresu pomocy społecznej ani z dodatku wyrównawczego w okresie pobytu, lub

[...].

Zaświadczenie o rejestracji

Paragraf 53. (1) Obywatele EOG, którzy są uprawnieni do pobytu na mocy prawa Unii (§§ 51 i 52), jeżeli przebywają na terytorium federalnym dłużej niż trzy miesiące, są zobowiązani do zgłoszenia tego faktu organowi w ciągu czterech miesięcy od dnia wjazdu. Jeżeli spełnione są przesłanki (§§ 51 lub 52), organ wydaje na żądanie zaświadczenie o rejestracji.

(2) W celu wykazania wynikającego z prawa Unii prawa do pobytu należy przedłożyć ważny dowód osobisty lub paszport oraz następujące dokumenty:

[...]

2. Na podstawie § 51 ust. 1 pkt 2: dowody posiadania wystarczających zasobów i objęcia pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym;

[...]”.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

- 16 Peter Brey i jego małżonka, oboje będący obywatelami Niemiec, wyjechali z Niemiec i przeprowadzili się do Austrii w marcu 2011 r. Peter Brey otrzymuje w Niemczech rentę inwalidzką w wysokości brutto 862,74 EUR miesięcznie oraz zasiłek pielęgnacyjny w wysokości 225 EUR miesięcznie. Małżeństwo nie posiada żadnego innego dochodu ani majątku. Małżonka P. Breya otrzymywała w Niemczech świadczenie podstawowe, którego wypłacanie jednak ustało od dnia 1 kwietnia 2011 r. z uwagi na osiedlenie się w Austrii. Czyszn za mieszkanie zajmowane przez małżeństwo w Austrii wynosi 532,29 EUR miesięcznie.

- 17 Decyzją z dnia 2 marca 2011 r. Pensionsversicherungsanstalt oddalił wniosek P. Brey'a mający na celu uzyskanie dodatku wyrównawczego począwszy od dnia 1 kwietnia 2011 r. na tej podstawie, że ze względu na niewielką wysokość jego renty nie dysponuje on wystarczającymi zasobami dla celów wykazania legalności jego pobytu w Austrii.
- 18 W dniu 22 marca 2011 r. Bezirkshauptmannschaft Deutschlandsberg (organ administracji pierwszego szczebla w Deutschlandsbergu) wydał P. Breyowi i jego małżonce zaświadczenie o rejestracji dla obywatela EOG zgodnie z NAG.
- 19 Peter Brey wniósł skargę na decyzję z dnia 2 marca 2011 r. Wyrokiem z dnia 6 października 2011 r. Oberlandesgericht Graz (wyższy sąd krajowy w Grazu), utrzymując w mocy wyrok wydany w pierwszej instancji przez Landesgericht für Zivilsachen Graz (sąd okręgowy dla spraw cywilnych w Grazu), zmienił tę decyzję, nakładając na Pensionsversicherungsanstalt obowiązek przyznania P. Breyowi dodatku wyrównawczego w wysokości 326,82 EUR miesięcznie począwszy od dnia 1 kwietnia 2011 r.
- 20 Pensionsversicherungsanstalt wniósł rewizję od tego wyroku do Oberster Gerichtshof (austriackiego sądu najwyższego).
- 21 W postanowieniu odsyłającym sąd ten przypomniał, że w wyroku z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-160/02 Skalka, Rec. s. I-5613, Trybunał uznał dodatek wyrównawczy za „specjalne świadczenie o charakterze nieskładkowym” w rozumieniu art. 4 ust. 2a rozporządzenia nr 1408/71 (obecnie art. 70 rozporządzenia nr 883/2004) ze względu na to, że uzupełnia emeryturę lub rentę z tytułu inwalidztwa i ma charakter pomocy społecznej w zakresie, w jakim ma zapewnić beneficjentowi minimum egzystencji w przypadku otrzymywania niewystarczającej emerytury lub renty.
- 22 Według sądu odsyłającego pytanie, które zatem powstaje w toczącym się przed nim postępowaniu, dotyczy ustalenia, czy prawodawstwo Unii w dziedzinie prawa pobytu stosuje to samo pojęcie pomocy społecznej co prawodawstwo Unii w dziedzinie zabezpieczenia społecznego.
- 23 Gdyby należało uznać, że pojęcie to ma identyczną treść w obu dziedzinach, sąd ten uważa, że dodatek wyrównawczy nie mógłby być traktowany jako świadczenie z zakresu pomocy społecznej w rozumieniu dyrektywy 2004/38, gdyż wykazuje on aspekty zabezpieczenia społecznego i jest objęty zakresem stosowania rozporządzenia nr 883/2004. W rezultacie prawo do dodatku wyrównawczego nie wywierałoby wpływu na prawo pobytu.
- 24 Wspomniany sąd uważa jednakże, że pojęciu pomocy społecznej można by również przypisać własną treść, opartą na celach realizowanych przez dyrektywę 2004/38, która dąży w szczególności do zapobieżenie temu, by osoby, które nie uiszczały składek na finansowanie systemu zabezpieczenia społecznego przyjmującego państwa członkowskiego, nie obciążały nadmiernie budżetu tego państwa. W tej perspektywie przez pojęcie to należałoby rozumieć w ramach prawodawstwa w dziedzinie prawa pobytu zapewnienie przez państwo podstawowych świadczeń finansowanych z ogólnych wpływów podatkowych, z których to świadczeń mogą korzystać wszyscy mieszkańcy bez względu na to, czy wynikają one z jakiegoś uprawnienia, czy z trudnego położenia, i czy są związane z określonym ryzykiem z zakresu zabezpieczenia społecznego, czy też nie. W takim przypadku dodatek wyrównawczy należałoby uważać za świadczenie z zakresu pomocy społecznej w rozumieniu dyrektywy 2004/38.
- 25 W tych okolicznościach Oberster Gerichtshof postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy dodatek wyrównawczy należy uznać za świadczenie z »systemu pomocy społecznej« w rozumieniu art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38 [...]?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

W przedmiocie zakresu pytania

- 26 Poprzez swoje pytanie sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38 należy interpretować w ten sposób, że pojęcie pomocy społecznej w rozumieniu tego przepisu obejmuje świadczenie takie jak dodatek wyrównawczy przewidziany w § 292 ust. 1 ASVG.
- 27 Pytanie to zostało zadane w ramach sporu, w którym właściwe organy austriackie odmówiły przyznania tego świadczenia obywatelowi innego państwa członkowskiego, P. Breyowi, na tej podstawie, że mimo wydania mu zaświadczenia o rejestracji nie może on być uznany za przebywającego „legalnie” w Austrii w rozumieniu wspomnianego § 292 ust. 1 ASVG ze względu na to, iż prawo pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące w Austrii wymaga zgodnie z § 51 NAG, by zainteresowany posiadał w szczególności „wystarczające zasoby” dla siebie i członków jego rodziny, „co pozw[oliłoby mu] nie korzystać ze świadczeń z zakresu pomocy społecznej ani z dodatku wyrównawczego w okresie pobytu”.
- 28 Jest bezsporne, że ten ostatni przepis ma na celu transpozycję do prawa austriackiego art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38, zgodnie z którym wszyscy obywatele Unii posiadają prawo pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego przez okres dłuższy niż trzy miesiące, jeżeli posiadają wystarczające zasoby dla siebie i członków ich rodziny, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego w okresie pobytu.
- 29 Wynika z tego, że nawet jeśli prawo pobytu P. Brea nie jest bezpośrednio przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, gdyż spór ten dotyczy jedynie przyznania dodatku wyrównawczego, samo prawo krajowe ustanawia bezpośredni związek pomiędzy przesłankami korzystania z tego świadczenia a przesłankami korzystania z prawa do legalnego pobytu w Austrii przez okres przekraczający trzy miesiące. Przyznanie dodatku wyrównawczego jest bowiem uzależnione od warunku, by zainteresowany spełniał przesłanki korzystania z takiego prawa pobytu. W tym względzie z wyjaśnień przedstawionych przez sąd odwoławczy wynika, że zgodnie z pracami przygotowawczymi dotyczącymi wprowadzonej począwszy od dnia 1 stycznia 2011 r. zmiany do § 51 ust. 1 pkt 2 NAG, przepis ten, odnosząc się wyraźnie do dodatku wyrównawczego, ma od tej pory na celu zapobieżenie temu, by obywatel innego państwa członkowskiego mógł korzystać z prawa pobytu w Austrii na podstawie prawa Unii, jeśli obywatel ten wnosi w czasie tego pobytu o przyznanie mu dodatku wyrównawczego.
- 30 W tych okolicznościach wydaje się, że wynik sporu w postępowaniu głównym zależy od kwestii, czy państwo członkowskie może wykluczyć przyznanie dodatku wyrównawczego obywatelom innych państw członkowskich na tej podstawie, że nie spełniają oni – tak jak P. Brey – mimo wydania im zaświadczenia o rejestracji przesłanek korzystania z prawa do legalnego pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące na terytorium krajowym ze względu na to, że aby korzystać z takiego prawa, zainteresowana osoba musi posiadać zasoby wystarczające do tego, by nie ubiegać się w szczególności o dodatek wyrównawczy. To w ramach badania tej kwestii należy zbadać charakter tego świadczenia, nad którym zastanawia się sąd odsyłający.
- 31 W tym względzie należy przypomnieć, że w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE procedury współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem do tego ostatniego należy udzielenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu. W tym aspekcie do Trybunału należy – gdy zajdzie taka potrzeba – przeformułowanie przedstawionych mu pytań (zob. w szczególności wyroki: z dnia 8 marca 2007 r. w sprawie C-45/06 Campina, Zb.Orz. s. I-2089, pkt 30; z dnia 14 października 2010 r. w sprawie C-243/09 Fuß, Zb.Orz. s. I-9849, pkt 39).

- 32 Należy zatem przeformułować postawione pytanie, przyjmując, że poprzez nie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy prawo Unii, w szczególności przepisy dyrektywy 2004/38, należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, takiemu jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które wyklucza przyznanie świadczenia, takiego jak dodatek wyrównawczy przewidziany w § 292 ust. 1 ASVG, obywatelowi innego państwa członkowskiego, który nie jest czynny zawodowo, na tej podstawie, że mimo wydania mu zaświadczenia o rejestracji nie spełnia on przesłanek korzystania z prawa do legalnego pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące na terytorium pierwszego państwa członkowskiego ze względu na to, że istnienie takiego prawa pobytu jest uzależnione od wymogu posiadania przez tego obywatela zasobów wystarczających do tego, by nie ubiegać się o wspomniane świadczenie.

W przedmiocie prawa obywatela Unii, który nie jest czynny zawodowo, do świadczenia takiego jak rozpatrywane w postępowaniu głównym w przyjmującym państwie członkowskim

- 33 Na wstępie należy przypomnieć, że w ww. wyroku w sprawie Skalka Trybunał orzekł, że dodatek wyrównawczy przewidziany w § 292 ust. 1 ASVG jest objęty zakresem stosowania rozporządzenia nr 1408/71 i w konsekwencji stanowi „specjalne świadczenie o charakterze nieskładkowym” w rozumieniu art. 4 ust. 2a tegoż rozporządzenia w związku z jego załącznikiem IIa. Świadczenie to na mocy art. 10a ust. 1 wspomnianego rozporządzenia jest udzielane wyłącznie przez właściwe instytucje państwa członkowskiego miejsca zamieszkania i na ich koszt zgodnie z ustawodawstwem tego państwa członkowskiego.
- 34 Trybunał stwierdził w tym względzie w pkt 26 ww. wyroku w sprawie Skalka, że austriacki dodatek wyrównawczy ma charakter „świadczenia specjalnego” ze względu na to, że świadczenie to uzupełnia emeryturę lub rentę z tytułu inwalidztwa, wykazuje charakter pomocy społecznej w zakresie, w jakim dąży do zapewnienia beneficjentowi minimum egzystencji w przypadku otrzymywania niewystarczającej emerytury lub renty, a jego przyznawanie opiera się na obiektywnych kryteriach określonych ustawowo.
- 35 Ponadto Trybunał uznał w pkt 29 i 30 tegoż wyroku, że należy uznać, iż dodatek wyrównawczy ma charakter „nieskładkowy” ze względu na to, że koszty są ponoszone tymczasowo przez instytucję ds. zabezpieczenia społecznego, która następnie uzyskuje w całości zwrot od danego kraju związkowego, otrzymującego z kolei z budżetu federalnego sumy niezbędne do finansowania tego świadczenia, i że w żadnym momencie nie uczestniczą w tym finansowaniu składki ubezpieczonych.
- 36 Jest bezsporne, że odpowiednie przepisy rozporządzenia nr 883/2004, mianowicie art. 3 ust. 3 i art. 70 wspomnianego rozporządzenia, a także załącznik X do tego rozporządzenia, dotyczące „specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych”, nie mogą zmienić tych ustaleń.
- 37 Komisja Europejska uważa, że z przepisów tych wynika, że warunek, zgodnie z którym aby korzystać z dodatku wyrównawczego, zainteresowany musi posiadać prawo do legalnego pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące w przyjmującym państwie członkowskim, nie jest zgodny z prawem Unii. Zdaniem Komisji każda osoba – jak P. Brey – objęta zakresem stosowania rozporządzenia nr 883/2004 jako osoba znajdująca się na emeryturze, która zaprzestała wykonywania pracy najemnej lub pracy na własny rachunek, ma w istocie zgodnie z art. 70 ust. 4 tego rozporządzenia prawo do otrzymywania specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych w państwie członkowskim swojego miejsca zamieszkania. Zgodnie zaś z art. 1 lit. j) wspomnianego rozporządzenia miejsce zamieszkania danej osoby odpowiada miejscu, w którym osoba ta „zwykle przebywa”, co oznacza państwo członkowskie, w którym odnośne osoby zwykle mieszkają i w którym znajduje się zwykły ośrodek ich interesów życiowych. Według Komisji wynika z tego, iż warunek dotyczący legalności pobytu, przewidziany w § 292 ust. 1 ASVG w związku z § 51 ust. 1 NAG stanowi pośrednią dyskryminację sprzeczną z art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 ze względu na to, że dotyczy ona wyłącznie obywateli Unii niebędących Austriakami.

38 Z tego względu należy wstępnie zbadać, czy państwo członkowskie może uzależnić przyznanie świadczenia objętego zakresem stosowania rozporządzenia nr 883/2004 obywatelowi innego państwa członkowskiego od warunku, by obywatel ten spełniał przesłanki korzystania z prawa do legalnego pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące. Tylko gdyby odpowiedź na to pytanie była twierdząca, konieczne byłoby ustalenie, czy takie prawo pobytu może być uzależnione od warunku, by zainteresowany posiadał zasoby wystarczające do tego, aby nie ubiegać się o to właśnie świadczenie.

W przedmiocie wymogu dotyczącego spełnienia warunków posiadania prawa do legalnego pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące

39 Należy zauważyć, że art. 70 ust. 4 rozporządzenia nr 883/2004, na którym opiera się Komisja, zawiera „normę kolizyjną”, mającą na celu określenie w przypadku specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych mającego zastosowanie ustawodawstwa oraz instytucji zobowiązanej do wypłaty świadczeń, o których w tym przepisie mowa.

40 Przepis ten ma zatem na celu nie tylko uniknięcie jednoczesnego zastosowania kilku krajowych ustawodawstw i mogących z tego wyniknąć komplikacji, ale również zapobieżenie pozbawieniu osób objętych zakresem stosowania rozporządzenia nr 883/2004 ochrony w dziedzinie zabezpieczenia społecznego w braku ustawodawstwa, jakie by miało do nich zastosowanie (zob. analogicznie wyroki: z dnia 11 czerwca 1998 r. w sprawie C-275/96 Kuusijärvi, Rec. s. I-3419, pkt 28; z dnia 21 lutego 2013 r. w sprawie C-619/11 Dumont de Chassart, pkt 38).

41 Natomiast przepis ten, jako taki, nie ma na celu ustanowienia materialnych warunków, od których zależy istnienie prawa do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych. Ustalenie tych warunków należy co do zasady do ustawodawstwa każdego z państw członkowskich (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Dumont de Chassart, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).

42 Nie można więc wywodzić z art. 70 ust. 4 rozporządzenia nr 883/2004 w związku z jego art. 1 lit. j), że prawo Unii stoi na przeszkodzie przepisowi krajowemu, takiemu jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, uzależniającemu prawo do specjalnego nieskładkowego świadczenia pieniężnego od wymogu spełnienia warunków posiadania prawa do legalnego pobytu w danym państwie członkowskim.

43 Rozporządzenie nr 883/2004 nie wprowadza bowiem wspólnego systemu zabezpieczenia społecznego, lecz pozostawia odrębne systemy krajowe i ma na celu jedynie zapewnienie ich koordynacji. Pozwala ono na dalsze istnienie odrębnych systemów krajowych, z których wynikają odrębne wierzytelności względem różnych instytucji krajowych, przeciwko którym uprawnionemu przysługują bezpośrednie roszczenia na podstawie bądź jedynie prawa krajowego, bądź prawa krajowego uzupełnionego w razie konieczności prawem Unii (wyrok z dnia 3 kwietnia 2008 r. w sprawie C-331/06 Chuck, Zb.Orz. s. I-1957, pkt 27; a także ww. wyrok w sprawie Dumont de Chassart, pkt 40).

44 Z orzecznictwa Trybunału wynika zaś, że nic nie stoi co do zasady na przeszkodzie temu, by przyznawanie takich świadczeń społecznych obywatelom Unii, którzy nie są czynni zawodowo, było uzależnione od wymogu spełnienia przez nich warunków posiadania prawa do legalnego pobytu w przyjmującym państwie członkowskim (zob. podobnie wyroki: z dnia 12 maja 1998 r. w sprawie C-85/96 Martínez Sala, Rec. s. I-2691, pkt 61–63; z dnia 20 września 2001 r. w sprawie C-184/99 Grzelczyk, Rec. s. I-6193, pkt 32, 33; z dnia 7 września 2004 r. w sprawie C-456/02 Trojani, Zb.Orz. s. I-7573, pkt 42, 43; z dnia 15 marca 2005 r. w sprawie C-209/03 Bidar, Zb.Orz. s. I-2119, pkt 37; a także z dnia 18 listopada 2008 r. w sprawie C-158/07 Förster, Zb.Orz. s. I-8507, pkt 39).

45 Istotne jest jednakże, że warunki, od których jest uzależnione przyznawanie takiego prawa pobytu, takie jak – w sprawie głównej – warunek polegający na posiadaniu zasobów wystarczających do tego, by nie ubiegać się o dodatek wyrównawczy, same były zgodne z prawem Unii.

W przedmiocie wymogu posiadania zasobów wystarczających do tego, by nie ubiegać się o dodatek wyrównawczy

- 46 Należy przypomnieć, że prawo obywateli państwa członkowskiego do przebywania na terytorium innego państwa członkowskiego – bez wykonywania tam pracy najemnej lub działalności na własny rachunek – nie jest bezwarunkowe. Na podstawie art. 21 ust. 1 TFUE prawo do przebywania na terytorium państw członkowskich przysługuje bowiem każdemu obywatelowi Unii z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków przewidzianych w traktacie i przepisach ustanowionych w celu jego wykonania (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Trojani, pkt 31, 32; wyroki: z dnia 19 października 2004 r. w sprawie C-200/02 Zhu i Chen, Zb.Orz. s. I-9925, pkt 26; a także z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie C-291/05 Eind, Zb.Orz. s. I-10719, pkt 28).
- 47 Co się tyczy tych ograniczeń i warunków, z art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38 wynika, że państwa członkowskie mogą wymagać od obywateli innego państwa członkowskiego, którzy chcą skorzystać z prawa pobytu na ich terytorium przez okres dłuższy niż trzy miesiące bez wykonywania tam działalności zawodowej, by posiadali dla siebie i członków swojej rodziny pełne ubezpieczenie zdrowotne w przyjmującym państwie członkowskim i wystarczające zasoby, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej tego państwa w okresie pobytu (zob. podobnie wyrok z dnia 23 lutego 2010 r. w sprawie C-480/08 Teixeira, Zb.Orz. s. I-1107, pkt 42).
- 48 Komisja w odróżnieniu od wszystkich rządów, które przedstawiły uwagi na piśmie, uważa, że skoro dodatek wyrównawczy stanowi specjalne nieskładkowe świadczenie pieniężne objęte zakresem stosowania rozporządzenia nr 883/2004, nie można go uważać za świadczenie z zakresu „pomocy społecznej” w rozumieniu art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38. Jej zdaniem z uzasadnienia tej dyrektywy [wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prawa obywateli Unii oraz członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, COM(2001) 257 wersja ostateczna] wynika zresztą, że świadczenia z zakresu „pomocy społecznej”, o których mowa w tym przepisie, to świadczenia nieobjęte w obecnym stanie rozporządzeniem nr 883/2004. Wykładnię tę jej zdaniem potwierdza okoliczność, że zgodnie z tym uzasadnieniem pomoc społeczna w rozumieniu dyrektywy 2004/38 obejmuje bezpłatną pomoc medyczną, która jest wyraźnie wyłączona z zakresu stosowania rozporządzenia nr 883/2004 na podstawie jego art. 3 ust. 5.
- 49 W tym względzie należy przede wszystkim przypomnieć, że zarówno względy jednolitego stosowania prawa Unii, jak i zasady równości wskazują na to, że treści przepisu prawa Unii, który nie zawiera wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich dla określenia jego znaczenia i zakresu, należy zwykle nadać w całej Unii Europejskiej autonomiczną i jednolitą wykładnię, którą należy ustalić, uwzględniając kontekst przepisu i cel danego uregulowania (zob. w szczególności wyroki: z dnia 14 lutego 2012 r. w sprawie C-204/09 Flachglas Torgau, pkt 37; z dnia 11 kwietnia 2013 r. w sprawie C-260/11 Edwards i Pallikaropoulos, pkt 29).
- 50 Jak wynika już z pkt 33–36 niniejszego wyroku, świadczenie takie jak dodatek wyrównawczy jest objęte zakresem stosowania rozporządzenia nr 883/2004. Jednakże okoliczność ta nie może jako taka być decydująca dla celów wykładni przepisów dyrektywy 2004/38. Jak podniosły bowiem wszystkie rządy, które przedstawiły uwagi na piśmie, rozporządzenie nr 883/2004 zmierza do celów innych niż te realizowane przez tę dyrektywę.
- 51 W tym względzie należy przypomnieć, że przepisy rozporządzenia nr 883/2004 zmierzają do realizacji celu określonego w art. 48 TFUE poprzez zapobieganie ujemnym skutkom, jakie skorzystanie ze swobody przepływu pracowników mogłoby wywierać na korzystanie ze świadczeń z zabezpieczenia społecznego przez pracowników i członków ich rodzin (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Chuck, pkt 32).

- 52 To dla osiągnięcia tego celu rozporządzenie to przewiduje z zastrzeżeniem wyjątków, które wprowadza, zasadę eksportowania do przyjmującego państwa członkowskiego świadczeń pieniężnych objętych jego zakresem stosowania poprzez zniesienie na mocy swojego art. 7 klauzul zamieszkania (zob. podobnie wyrok z dnia 4 listopada 1997 r. w sprawie C-20/96 Snares, Rec. s. I-6057, pkt 39, 40).
- 53 Natomiast dyrektywa 2004/38, o ile ma ona na celu ułatwienie i wzmocnienie korzystania z podstawowego i indywidualnego prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, przyznanego każdemu obywatelowi Unii bezpośrednio przez traktat (zob. wyroki: z dnia 25 lipca 2008 r. w sprawie C-127/08 Metock i in., Zb.Orz. s. I-6241, pkt 82, 59; z dnia 7 października 2010 r. w sprawie C-162/09 Lassal, Zb.Orz. s. I-9217, pkt 30; z dnia 5 maja 2011 r. w sprawie C-434/09 McCarthy, Zb.Orz. s. I-3375, pkt 28), o tyle dąży również do uściślenia, jak to wynika z jej art. 1 lit. a), warunków wykonywania tego prawa (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie McCarthy, pkt 33; a także wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawach połączonych C-424/10 i C-425/10 Ziółkowski i Szeja, Zb.Orz. s. I-14035, pkt 36, 40), do których zalicza się w odniesieniu do pobytów trwających przez okres dłuższy niż trzy miesiące wymieniony w art. 7 ust. 1 lit. b) tej dyrektywy warunek stanowiący, że obywatele Unii niemający lub już niemający statusu pracownika najemnego lub osoby pracującej na własny rachunek powinni posiadać wystarczające zasoby.
- 54 W szczególności z motywu 10 dyrektywy 2004/38 wynika, że warunek ten ma między innymi na celu uniknięcie sytuacji, w której osoby te stałyby się nieracjonalnym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim (ww. wyrok w sprawie Ziółkowski i Szeja, pkt 40).
- 55 Warunek taki opiera się na poglądzie, że korzystanie z prawa pobytu przez obywateli Unii może zostać podporządkowane uzasadnionym interesom państw członkowskich, w niniejszym przypadku ochronie ich finansów publicznych (zob. analogicznie wyrok z dnia 17 września 2002 r. w sprawie C-413/99 Baumbast i R, Rec. s. I-7091, pkt 90; ww. wyrok w sprawie Zhu i Chen, pkt 32; a także z dnia 23 marca 2006 r. w sprawie C-408/03 Komisja przeciwko Belgii, Zb.Orz. s. I-2647, pkt 37, 41).
- 56 W tej samej perspektywie art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 ustanawia odstępstwo od zasady równego traktowania, z której korzystają obywatele Unii niebędący pracownikami najemnymi, osobami pracującymi na własny rachunek, osobami, które zachowują ten status, i członkami ich rodziny, a zamieszkujący na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, umożliwiając przyjmującemu państwu członkowskiemu nieprzyznanie uprawnienia do świadczeń z zakresu pomocy społecznej, w szczególności w ciągu pierwszych trzech miesięcy pobytu (zob. wyrok z dnia 4 czerwca 2009 r. w sprawach połączonych C-22/08 i C-23/08 Vatsouras i Koupatantze, Zb.Orz. s. I-4585, pkt 34, 35).
- 57 Wynika z tego, że o ile rozporządzenie nr 883/2004 ma celu zagwarantowanie obywatelom Unii, którzy korzystają z prawa do swobodnego przepływu pracowników, zachowanie prawa do niektórych świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego przyznanych przez ich państwa członkowskie pochodzenia, o tyle dyrektywa 2004/38 pozwala ze swej strony przyjmującemu państwu członkowskiemu nałożyć na obywateli Unii – gdy nie mają oni lub już nie mają statusu pracownika najemnego lub osoby pracującej na własny rachunek – uzasadnione ograniczenia w odniesieniu do przyznawania świadczeń społecznych, aby obywatele ci nie stanowili nieracjonalnego obciążenia dla systemu pomocy społecznej tego państwa członkowskiego.
- 58 W tych okolicznościach pojęcie systemu pomocy społecznej ujęte w art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38 nie może zostać ograniczone wbrew temu, co uważa Komisja, do świadczeń z zakresu pomocy społecznej, które na mocy art. 3 ust. 5 lit. a) rozporządzenia nr 883/2004 nie są objęte zakresem stosowania tego rozporządzenia.
- 59 Jak to podkreśliło kilka rządów, które przedstawiły uwagi, wykładnia idąca w przeciwnym kierunku doprowadziłaby do ustanowienia nieuzasadnionych różnic w traktowaniu pomiędzy państwami członkowskimi w zależności od szczegółowych zasad organizacji ich krajowych systemów zabezpieczenia społecznego ze względu na to, że „specjalny” charakter świadczenia takiego jak to

w postępowaniu głównym – i tym samym objęcie go zakresem stosowania rozporządzenia nr 883/2004 – zależy w szczególności od tego, czy przyznanie tego świadczenia wynika na podstawie prawa krajowego z kryteriów obiektywnych, czy też wyłącznie z trudnego położenia zainteresowanego.

- 60 Wynika z tego, że pojęcie systemu pomocy społecznej w rozumieniu art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38 należy określić w zależności nie od kryteriów formalnych, ale od celu realizowanego przez ten przepis, wspomnianego w pkt 53–57 niniejszego wyroku (zob. podobnie ww. wyrok w sprawach połączonych *Vatsouras i Koupatantze*, pkt 41, 42; a także wyrok z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie C-571/10 *Kamberaj*, pkt 90–92).
- 61 Z tego względu wspomniane pojęcie należy interpretować jako odnoszące się do systemów pomocy ustanowionych przez władze publiczne, czy to na szczeblu krajowym, regionalnym, czy lokalnym, do których może zwrócić się osoba nieposiadająca zasobów wystarczających do zaspokojenia potrzeb podstawowych swoich i swojej rodziny, w wyniku czego może podczas swojego pobytu stać się obciążeniem dla finansów publicznych przyjmującego państwa członkowskiego, co mogłoby mieć konsekwencje dla całego systemu pomocy, jaka może zostać przyznana przez to państwo (zob. podobnie ww. wyroki: w sprawie *Bidar*, pkt 56; w sprawie *Eind*, pkt 29; w sprawie *Förster*, pkt 48; a także analogicznie wyrok z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie C-578/08 *Chakroun*, Zb.Orz. s. I-1839, pkt 46; ww. wyrok w sprawie *Kamberaj*, pkt 91).
- 62 Co się tyczy dodatku wyrównawczego rozpatrywanego w sprawie głównej, z pkt 33–36 niniejszego wyroku wynika, że takie świadczenie można uważać za objęte „systemem pomocy społecznej” zainteresowanego państwa członkowskiego. Jak bowiem Trybunał orzekł w pkt 29 i 30 ww. wyroku w sprawie *Skalka*, to świadczenie, które dąży do zapewnienia beneficjentowi minimum egzystencji w przypadku otrzymywania niewystarczającej emerytury lub renty, jest w całości finansowane przez władze publiczne bez żadnego udziału składek ubezpieczonych.
- 63 Wynika z tego, że okoliczność, iż obywatel innego państwa członkowskiego, który nie jest czynny zawodowo, może kwalifikować się ze względu na niewielką wysokość swojej emerytury lub renty do otrzymywania takiego świadczenia, mogłaby stanowić wskazówkę świadczącą, że obywatel ten nie posiada zasobów wystarczających do tego, by uniknąć stanowienia nieracjonalnego obciążenia dla systemu pomocy społecznej tego państwa członkowskiego w rozumieniu art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38 (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie *Trojani*, pkt 35, 36).
- 64 Jednakże właściwe organy krajowe nie mogą wyciągać takiego wniosku, nie przeprowadzwszy całościowej oceny obciążenia, które wynikałoby konkretnie z przyznania tego świadczenia, dla całego krajowego systemu pomocy społecznej w zależności od indywidualnych okoliczności cechujących sytuację zainteresowanego.
- 65 Otóż w pierwszej kolejności należy podkreślić, że dyrektywa 2004/38 nie wyklucza w żaden sposób jakiegokolwiek możliwości przyznania w przyjmującym państwie członkowskim świadczeń społecznych obywatelom innych państw członkowskich (zob. analogicznie ww. wyrok w sprawie *Grzelczyk*, pkt 39).
- 66 Wprost przeciwnie, kilka przepisów tej dyrektywy przewiduje właśnie możliwość przyznawania im takich świadczeń. I tak, jak słusznie podkreśliła Komisja, z samego brzmienia art. 24 ust. 2 tej dyrektywy wynika, że w ciągu pierwszych trzech miesięcy pobytu, w drodze odstępstwa od zasady równego traktowania wyrażonej w art. 24 ust. 1 wspomnianej dyrektywy, przyjmujące państwo członkowskie nie jest zobowiązane do przyznania uprawnienia do pomocy społecznej obywatelom Unii niemającym lub już niemającym statusu pracownika najemnego lub osoby pracującej na własny rachunek. Ponadto art. 14 ust. 3 wspomnianej dyrektywy stanowi, że środek wydalenia nie może być stosowany automatycznie w wyniku korzystania przez obywatela Unii lub członków jego rodziny z systemu pomocy społecznej.

- 67 W drugiej kolejności należy zauważyć, że art. 8 ust. 4 zdanie pierwsze dyrektywy 2004/38 przewiduje wyraźnie, iż państwa członkowskie nie mogą ustanowić określonej kwoty, którą uznają za „wystarczające środki”, lecz muszą uwzględnić osobistą sytuację danej osoby. Ponadto na mocy art. 8 ust. 4 tej dyrektywy zdanie drugie kwota wystarczających środków nie może być wyższa niż próg, poniżej którego obywatele przyjmującego państwa członkowskiego kwalifikują się do pomocy społecznej, lub – jeżeli to kryterium nie ma zastosowania – niż minimalna renta z tytułu zabezpieczenia społecznego wypłacana przez przyjmujące państwo członkowskie.
- 68 Wynika z tego, że o ile państwa członkowskie mogą wskazać pewną wysokość jako kwotę referencyjną, o tyle nie mogą narzucić kwoty minimalnego dochodu, poniżej którego obowiązywałoby domniemanie, że zainteresowany nie posiada wystarczających zasobów, i to niezależnie od konkretnego zbadania sytuacji każdego zainteresowanego (zob. analogicznie ww. wyrok w sprawie Chakroun, pkt 48).
- 69 Ponadto z motywu 16 dyrektywy 2004/38 wynika, że w celu rozważenia, czy beneficjent świadczenia z zakresu pomocy społecznej stanowi nieracjonalne obciążenie dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego, państwo to przed zastosowaniem środka wydalenia musi zbadać, czy zainteresowany napotyka przejściowe trudności, oraz uwzględnić okres pobytu i jego okoliczności osobiste, a także kwotę pomocy, która została mu przyznana.
- 70 Wreszcie w trzeciej kolejności należy przypomnieć, że skoro prawo do swobodnego przemieszczania się jest jako podstawowa zasada prawa Unii zasadą ogólną, warunki przewidziane w art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38 należy interpretować w sposób zawężający (zob. analogicznie ww. wyroki: w sprawie Kamberaj, pkt 86; w sprawie Chakroun, pkt 43) oraz z poszanowaniem ograniczeń wynikających z prawa Unii i zasady proporcjonalności (zob. ww. wyroki: w sprawie Baumbast i R, pkt 91; w sprawie Zhu i Chen, pkt 32; a także w sprawie Komisja przeciwko Belgii, pkt 39).
- 71 Ponadto margines swobody przyznany państwom członkowskim nie powinien być przez nie wykorzystywany w sposób naruszający cel dyrektywy 2004/38, którym jest w szczególności ułatwienie i wzmocnienie korzystania z podstawowego prawa obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, i skuteczność tej dyrektywy (zob. analogicznie ww. wyrok w sprawie Chakroun, pkt 43, 47).
- 72 Uzależniając prawo pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące od tego, aby zainteresowany nie stanowił „nieracjonalnego” obciążenia dla „systemu” pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego, art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38, interpretowany w świetle jej motywu 10, skutkuje tym samym, że właściwe organy krajowe dysponują prawem do oceny przy uwzględnieniu całości czynników i w świetle zasady proporcjonalności, czy przyznanie świadczenia społecznego może stanowić obciążenie dla wszystkich systemów pomocy społecznej tego państwa członkowskiego. Dyrektywa 2004/38 uznaje zatem pewien stopień solidarności finansowej między obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego a obywatelami innych państw członkowskich, zwłaszcza jeżeli trudności, które stały się udziałem beneficjenta prawa pobytu, mają charakter tymczasowy (zob. analogicznie ww. wyroki: w sprawie Grzelczyk, pkt 44; w sprawie Bidar, pkt 56; a także w sprawie Förster, pkt 48).
- 73 Wprawdzie, jak wynika z pkt 74 opinii rzecznika generalnego, niemiecka wersja art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38 – w przeciwieństwie do większości innych wersji językowych tego przepisu – nie wydaje się zawierać odniesienia do takiego „systemu”.
- 74 Jednakże zgodnie z utrwalonym orzecnictwem sformułowania użytego w jednej z wersji językowych przepisu prawa Unii nie można traktować jako jedynej podstawy jego wykładni lub przyznawać mu w tym zakresie pierwszeństwa względem innych wersji językowych. Stanowisko takie byłoby bowiem niezgodne z wymogiem jednolitego stosowania prawa Unii. W przypadku wystąpienia rozbieżności między różnymi wersjami językowymi sporny przepis należy interpretować z uwzględnieniem ogólnej

systematyki i celu uregulowania, którego jest częścią (zob. wyroki: z dnia 27 marca 1990 r. w sprawie C-372/88 Cricket St Thomas, Rec. s. I-1345, pkt 18, 19; a także z dnia 12 listopada 1998 r. w sprawie C-149/97 Institute of the Motor Industry, Rec. s. I-7053, pkt 16).

- 75 Z pkt 64–72 niniejszego wyroku wynika zaś, że sama okoliczność, iż obywatel państwa członkowskiego korzysta ze świadczenia z zakresu pomocy społecznej, nie może wystarczać do wykazania, że stanowi on nieracjonalne obciążenie dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego.
- 76 Co się tyczy uregulowania rozpatrywanego w postępowaniu głównym, z własnych wyjaśnień przedstawionych przez rząd austriacki w toku rozprawy wynika, że o ile wysokość dodatku wyrównawczego zależy od sytuacji majątkowej zainteresowanego w odniesieniu do kwoty referencyjnej ustalonej dla przyznawania tego dodatku, o tyle sama okoliczność, że obywatel innego państwa członkowskiego, który nie jest czynny zawodowo, ubiega się o skorzystanie z tego świadczenia, wystarcza do tego, by wykluczyć przyznanie mu tego świadczenia, bez względu na długość pobytu oraz wysokość wspomnianego świadczenia i okres, w którym jest ono wypłacane, a zatem bez względu na obciążenie, które świadczenie to stanowi dla całości systemu pomocy społecznej tego państwa.
- 77 Należy stwierdzić, że takie automatyczne wykluczenie przez przyjmujące państwo członkowskie obywateli innych państw członkowskich, którzy nie są czynni zawodowo, z korzystania z danego świadczenia społecznego, nawet w odniesieniu do okresu po upływie trzech miesięcy pobytu, o którym mowa w art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, nie pozwala właściwym organom przyjmującego państwa członkowskiego, gdy zasoby zainteresowanego są niższe od kwoty referencyjnej dla przyznawania tego świadczenia, do dokonania zgodnie z wymaganiami wynikającymi w szczególności z art. 7 ust. 1 lit. b) i art. 8 ust. 4 tej dyrektywy oraz zasady proporcjonalności całościowej oceny obciążenia, które wynikałoby konkretnie z przyznania tego świadczenia, dla całego systemu pomocy społecznej w zależności od indywidualnych okoliczności cechujących sytuację zainteresowanego.
- 78 W szczególności w sprawie takiej jak ta w postępowaniu głównym jest istotne, by właściwe organy przyjmującego państwa członkowskiego rozpatrujące wniosek obywatela Unii, który nie jest czynny zawodowo, a znajduje się w sytuacji takiej jak P. Brey, mogły wziąć pod uwagę zwłaszcza wielkość i regularność dochodów, którymi dysponuje ten obywatel, okoliczność, że dochody te skłoniły wspomniane organy do wydania mu zaświadczenia o rejestracji, oraz okres, podczas którego wnioskowane świadczenie może być mu wypłacane. Ponadto w celu dokładniejszej oceny wielkości obciążenia, które wynikałoby z wypłacania takiego świadczenia dla krajowego systemu pomocy społecznej, może mieć znaczenie określenie, jak to podniosła Komisja w toku rozprawy, proporcji beneficjentów tego świadczenia, którzy mają status obywateli Unii uprawnionych do emerytury w innym państwie członkowskim.
- 79 W niniejszym przypadku to do sądu odsyłającego, wyłącznie właściwego do dokonania oceny okoliczności faktycznych, należy ustalenie, w szczególności w świetle wspomnianych czynników, czy przyznanie świadczenia takiego jak dodatek wyrównawczy osobie w sytuacji P. Brey'a może stanowić nieracjonalne obciążenie dla krajowego systemu pomocy społecznej.
- 80 W świetle całości poprzedzających rozważań na zadane pytanie należy odpowiedzieć, że prawo Unii, wynikające w szczególności z art. 7 ust. 1 lit. b), art. 8 ust. 4 oraz art. 24 ust. 1 i 2 dyrektywy 2004/38, należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego – takiego jak rozpatrywane w postępowaniu głównym – które nawet w odniesieniu do okresu po upływie pierwszych trzech miesięcy pobytu wyklucza w każdych okolicznościach i w sposób automatyczny przyznanie świadczenia takiego jak dodatek wyrównawczy przewidziany w § 292 ust. 1 ASVG obywatelowi innego państwa członkowskiego, który nie jest czynny zawodowo, na tej podstawie, że mimo wydania mu zaświadczenia o rejestracji nie spełnia on przesłanek korzystania z prawa do legalnego pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące na terytorium pierwszego państwa ze względu na to, że istnienie takiego prawa pobytu jest uzależnione od wymogu posiadania przez tego obywatela zasobów wystarczających do tego, by nie ubiegać się o wspomniane świadczenie.

W przedmiocie kosztów

- ⁸¹ Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

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

Prawo Unii, wynikające w szczególności z art. 7 ust. 1 lit. b), art. 8 ust. 4 oraz art. 24 ust. 1 i 2 dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego – takiego jak rozpatrywane w postępowaniu głównym – które nawet w odniesieniu do okresu po upływie pierwszych trzech miesięcy pobytu wyklucza w każdych okolicznościach i w sposób automatyczny przyznanie świadczenia takiego jak dodatek wyrównawczy przewidziany w § 292 ust. 1 Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (powszechnej ustawy o ubezpieczeniu społecznym), zmienionej począwszy od dnia 1 stycznia 2011 r. przez Budgetbegleitgesetz 2011 (ustawę budżetową na rok 2011), obywatelowi innego państwa członkowskiego, który nie jest czynny zawodowo, na tej podstawie, że mimo wydania mu zaświadczenia o rejestracji nie spełnia on przesłanek korzystania z prawa do legalnego pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące na terytorium pierwszego państwa ze względu na to, że istnienie takiego prawa pobytu jest uzależnione od wymogu posiadania przez tego obywatela zasobów wystarczających do tego, by nie ubiegać się o wspomniane świadczenie.

Podpisy