



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MELCHIORA WATHELETA
przedstawiona w dniu 26 marca 2015 r.¹

Sprawa C-67/14

Jobcenter Berlin Neukölln
przeciwko
Nazifie Alimanovic,
Sonicie Alimanovic,
Valentinie Alimanovic, Valentinowi Alimanovicowi
[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym]

złożony przez Bundessozialgericht (Niemcy)]

Rozporządzenie (WE) nr 883/2004 — Dyrektywa 2004/38/WE — Obywatelstwo Unii —
Równość traktowania — Obywatele Unii przebywający na terytorium innego państwa członkowskiego
i nieposiadający już statusu pracowników — Ustawodawstwo państwa członkowskiego przewidujące
wyłączenie tych osób z kręgu osób uprawnionych do korzystania ze specjalnych nieskładkowych
świadczeń pieniężnych

I – Wprowadzenie

1. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym podnosi w istocie kwestię tego, czy państwo członkowskie może wyłączyć z kręgu osób uprawnionych do korzystania z mającego charakter nieskładkowy zasiłku na pokrycie kosztów utrzymania w rozumieniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego², w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1244/2010 z dnia 9 grudnia 2010 r.³ (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 883/2004”) obywateli innych państw członkowskich, którzy nie są lub już nie są aktywni zawodowo i znajdują się w ubóstwie.

2. Problem ten jest delikatny, zarówno jeżeli chodzi o jego wymiar ludzki, jak i prawny. Trybunał będzie w związku z tym zmuszony do zajęcia stanowiska w przedmiocie ochrony, jaką prawo Unii oferuje swoim obywatelom w odniesieniu zarówno do ich sytuacji finansowej, jak i ich godności, oraz w przedmiocie obecnego zakresu prawa podstawowego do swobodnego przemieszczania się, stanowiącego fundament europejskiej integracji.

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Dz.U. L 166, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 5, s. 72; sprostowanie Dz.U. L 200, s. 1.

3 — Dz.U. L 338, s. 35.

3. W tym celu Trybunał ponownie będzie musiał przeanalizować relację pomiędzy rozporządzeniem nr 883/2004 a dyrektywą 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, zmieniającą rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającą 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/EWG⁴ (zwaną dalej „dyrektywą 2004/38”).

4. Trybunał udzielił już pierwszej częściowej odpowiedzi na te pytania w sprawie Dano⁵. Niezwykle zainteresowanie, z jakim ten wyrok Trybunału spotkał się w europejskich mediach, a także polityczne interpretacje, jakie mu towarzyszyły, potwierdzają znaczenie i delikatny charakter tej kwestii.

5. W następstwie wydania tego wyroku uważa się za ustalone, że państwa członkowskie mogą, choć nie muszą, odmówić przyznania świadczeń pomocy społecznej obywatelom Unii przybywającym na ich terytorium bez zamiaru znalezienia tam zatrudnienia i bez możliwości samodzielnego utrzymania się.

6. Jednak, chociaż zasada ta jest jasna, jej stosowanie może być problematyczne w bardzo różnych sytuacjach faktycznych, a niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym daje Trybunałowi okazję do uściślenia tej kwestii na potrzeby jednej z tych sytuacji.

7. Chodzi o sytuację, w której po przepracowaniu okresu krótszego niż rok na terytorium państwa członkowskiego, którego nie jest obywatelem, obywatel Unii wnioskuje o możliwość korzystania z zasiłku na pokrycie kosztów utrzymania, wypłacanego przez państwo przyjmujące.

II – Ramy prawne

A – Prawo Unii

1. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

8. Artykuł 18 akapit pierwszy TFUE przewiduje, iż „w zakresie zastosowania traktatów i bez uszczerbku dla postanowień szczególnych, które one przewidują, zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową”.

9. Artykuł 20 TFUE przewiduje, że ustanawia się obywatelstwo Unii, a obywatelem Unii jest każda osoba mająca przynależność państwa członkowskiego. Zgodnie z art. 20 ust. 2 TFUE obywatele Unii mają między innymi „prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich”. Zgodnie z art. 20 ust. 2 akapit drugi TFUE prawo to wykonywane jest „na warunkach i w granicach określonych przez traktaty i środki przyjęte w ich zastosowaniu”.

10. Artykuł 45 TFUE gwarantuje szczególnie swobodę przepływu pracowników w ramach Unii Europejskiej. Na podstawie art. 45 ust. 2 TFUE ta swoboda przepływu „obejmuje zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami państw członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy”.

4 — Dz.U. L 158, s. 77 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 5, s. 46; sprostowania: Dz.U. L 229, s. 35; Dz.U. 2005, L 197, s. 34.

5 — C-333/13, EU:C:2014:2358.

2. Rozporządzenie nr 883/2004

11. Przedmiotowy zakres stosowania rozporządzenia nr 883/2004 został określony w jego art. 3 w następujący sposób:

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

[...]

h) świadczeń dla bezrobotnych;

[...]

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;

[...]”

12. Zgodnie z art. 4 tego rozporządzenia, zatytułowanym „Zasada równego traktowania”:

„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”.

13. Rozdział 9 w tytule III rozporządzenia nr 883/2004 jest poświęcony „[s]pecjalnym nieskładkowym świadczeniom pieniężnym”. Składa się on z jednego artykułu 70, zatytułowanego „Przepis ogólny”, który stanowi:

„1. Niniejszy artykuł ma zastosowanie do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych wypłacanych na podstawie ustawodawstwa, które, ze względu na swój zakres podmiotowy, cele lub warunki [nabycia] 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 działami 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;

lub

- 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 jakiegokolwiek 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”.

14. Załącznik X do rozporządzenia nr 883/2004, regulujący „specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne”, zawiera w rubryce „Niemcy” następujące uściślenie:

„[...]

- b) Świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania w ramach podstawowego zabezpieczenia dla osób poszukujących pracy, chyba że w odniesieniu do tych świadczeń spełnione są warunki kwalifikacji do czasowego dodatku po otrzymaniu zasiłku dla bezrobotnych (art. 24 ust. 1 księgi II kodeksu prawa socjalnego)”.

3. Dyrektywa 2004/38

15. Motywy 10, 16 i 21 dyrektywy 2004/38 mają następujące brzmienie:

- „(10) Osoby korzystające z prawa pobytu nie powinny jednak 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.

[...]

- (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 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”.

16. Artykuł 6 dyrektywy 2004/38, zatytułowany „Prawo pobytu przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy”, przewiduje w ust. 1, co następuje:

„Przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy obywatele Unii posiadają prawo pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego bez wypełniania jakichkolwiek warunków i formalności innych niż wymóg posiadania ważnego dowodu tożsamości lub paszportu”.

17. Zgodnie z art. 7 dyrektywy 2004/38, zatytułowanym „Prawo pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące”:

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

- a) są pracownikami najemnymi lub osobami pracującymi na własny rachunek w przyjmującym państwie członkowskim; lub
- 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; [...].

[...]

3. Do celów ust. 1 lit. a) obywatel Unii, który nie jest dłużej pracownikiem najemnym lub osobą pracującą na własny rachunek, zachowuje status pracownika najemnego lub osoby pracującej na własny rachunek w następujących okolicznościach:

[...]

- b) pozostaje bez pracy w sposób niezamierzony, co jest należycie odnotowane, po okresie zatrudnienia przekraczającym jeden rok [jednego roku] i zarejestrował się jako bezrobotny w odpowiednim urzędzie pracy;
- c) pozostaje bez pracy w sposób niezamierzony, co jest należycie odnotowane, po zakończeniu umowy o pracę na czas określony, obejmującej okres krótszy niż rok, lub po okresie niezamierzonego bezrobocia przez pierwsze dwanaście miesięcy i zarejestrował się jako bezrobotny w odpowiednim urzędzie pracy. W takim przypadku status pracownika zostaje zachowany nie dłużej niż przez sześć miesięcy;

[...]”.

18. Artykuł 14 dyrektywy 2004/38 poświęcony jest „[z]achowaniu prawa pobytu”. Zgodnie z tym przepisem:

„1. Obywatele Unii i członkowie ich rodziny posiadają prawo pobytu przewidziane w art. 6 tak długo, dopóki nie staną się nieracjonalnym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim.

[...]

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

4. W drodze odstępstwa od ust. 1 i 2 oraz bez uszczerbku dla przepisów rozdziału VI, w żadnym wypadku środek wydalenia nie może być stosowany wobec obywateli Unii lub członków ich rodziny, jeżeli:

- a) obywatele Unii są pracownikami najemnymi lub osobami pracującymi na własny rachunek; lub
- b) obywatele Unii wjechali na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego w poszukiwaniu pracy. W takim przypadku obywatele Unii i członkowie ich rodziny nie mogą zostać wydaleny tak długo, jak tylko obywatele Unii mogą dostarczyć dowód, że kontynuują poszukiwanie pracy i mają rzeczywistą szansę bycia zatrudnionym”.

19. Wreszcie art. 24 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Równe traktowanie”, przewiduje:

„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”.

B – Prawo niemieckie

1. Kodeks prawa socjalnego

20. Paragraf 19a ust. 1, zawarty w księdze I Sozialgesetzbuch (kodeksu prawa socjalnego) (zwanej dalej „SGB I”) określa dwa rodzaje świadczeń z zakresu podstawowego zabezpieczenia przysługujące osobom poszukującym pracy w następujący sposób:

„1. Osoby poszukujące pracy mogą ubiegać się z tytułu podstawowego zabezpieczenia o:

- 1) świadczenia mające na celu włączenie do życia zawodowego,
- 2) świadczenia mające na celu pokrycie kosztów utrzymania.

[...]”.

21. Zawarty w księdze II kodeksu prawa socjalnego (zwanej dalej „SGB II”) §1, zatytułowany „Funkcja i cel podstawowego zabezpieczenia dla osób poszukujących pracy”, stanowi w ust. 1 i 3:

„1. Podstawowe zabezpieczenie [Grundsicherung] dla osób poszukujących pracy ma na celu zapewnienie ich beneficjentom wystarczających środków do życia w godności.

[...]

3. Podstawowe zabezpieczenie dla osób poszukujących pracy obejmuje świadczenia:

- 1) mające na celu zakończenie lub poprawę niekorzystnej sytuacji społecznej, w szczególności poprzez włączenie do życia zawodowego i
- 2) mające na celu pokrycie kosztów utrzymania”.

22. Paragraf 7 SGB II, zatytułowany „Beneficjenci”, stanowi:

„1. Świadczenia na podstawie tej księgi otrzymują osoby, które:

- 1) ukończyły 15. rok życia i nie osiągnęły jeszcze limitu wiekowego określonego w § 7a,
- 2) są zdolne do pracy,
- 3) potrzebują pomocy i
- 4) mają zwykłe miejsce pobytu w Republice Federalnej Niemiec (beneficjenci zdolni do pracy).

Wyłączeni są:

- 1) cudzoziemcy niebędący pracownikami najemnymi lub osobami prowadzącymi działalność na własny rachunek w Republice Federalnej Niemiec i którzy nie mogą korzystać z prawa do swobodnego przemieszczania się na mocy § 2 ust. 3 Freizügigkeitsgesetz/EU [ustawy w sprawie swobodnego przemieszczania się obywateli Unii, zwanej dalej »FreizügG/EU«], oraz członkowie ich rodzin, w okresie pierwszych trzech miesięcy ich pobytu,
- 2) cudzoziemcy, których prawo pobytu wynika wyłącznie z celu polegającego na poszukiwaniu pracy oraz członkowie ich rodzin,

[...].

Zdanie drugie pkt 1 nie dotyczy cudzoziemców, którzy przebywają w Republice Federalnej Niemiec na podstawie dokumentu pobyтового wydanego na mocy rozdziału 2 sekcji 5 ustawy w sprawie prawa pobytu. Postanowienia w zakresie prawa pobytu nie ulegają zmianie.

[...]”.

23. Paragraf 8 SGB II dotyczący pojęcia „Zdolności do pracy” stanowi:

„1. Osoba zdolna do pracy oznacza każdą osobę, która w przewidywalnej przyszłości nie będzie niezdolna – z powodu choroby lub niepełnosprawności – do wykonywania działalności zawodowej przez co najmniej trzy godziny dziennie w normalnych warunkach rynku pracy.

[...]”.

24. Paragraf 9 SGB II stanowi:

„1. Osoba potrzebująca pomocy oznacza każdą osobę, która nie jest w stanie zapewnić sobie utrzymania lub zapewnić go w sposób dostateczny, przy uwzględnieniu jej dochodu lub majątku oraz nie otrzymuje niezbędnej pomocy od innych osób, w szczególności od członków swej rodziny lub instytucji wypłacających inne świadczenia socjalne. [...]”

[...]”.

25. Paragrafy 14–18e SGB II, stanowiące sekcję pierwszą rozdziału 3, przewidują świadczenia dotyczące włączenia do rynku pracy.

26. Paragraf 20 SGB II zawiera natomiast dodatkowe przepisy dotyczące podstawowych potrzeb życiowych, § 21 SGB II przewiduje przepisy w przedmiocie dodatkowych potrzeb, a § 22 SGB II w przedmiocie potrzeby zakwaterowania i ogrzewania. Wreszcie §§ 28–30 SGB II odnoszą się do świadczeń na szkolenia oraz świadczeń wspierających udział w rynku pracy.

27. Zawarty w księdze XII kodeksu prawa socjalnego (zwanej dalej „SGB XII”) § 1 dotyczący pomocy społecznej stanowi:

„Zadaniem pomocy społecznej jest zapewnienie jej beneficjentom wystarczających środków do życia w godności. [...]”.

28. Paragraf 21 SGB XII przewiduje:

„Osobom, które są beneficjentami świadczeń przyznawanych na mocy księgi II, nie wypłaca się zasiłku na pokrycie kosztów utrzymania w zakresie, w jakim są one zdolne do pracy lub ze względu na ich więzy rodzinne. [...]”.

2. FreizügG/EU

29. Zakres stosowania FreizügG/EU jest określony w § 1 tej ustawy:

„Niniejszą ustawę stosuje się do wjazdu i pobytu obywateli innych państw członkowskich Unii Europejskiej (obywateli UE) oraz członków ich rodzin”.

30. Paragraf 2 FreizügG/EU stanowi w odniesieniu do prawa do wjazdu i pobytu:

„1. Obywatele Unii, którym przysługuje prawo do swobodnego przemieszczania się oraz członkowie ich rodziny mają prawo do wjazdu na terytorium Niemiec i pobytu na nim na warunkach przewidzianych w niniejszej ustawie.

2. Na podstawie prawa Unii prawo do swobodnego przemieszczania się przysługuje:

1) obywatelom Unii, którzy pragną przebywać w państwie jako pracownicy, w celu poszukiwania pracy lub odbywania kształcenia zawodowego,

[...]

5) nieaktywnym zawodowo obywatelom Unii spełniającym warunki wymienione w § 4,

6) członkom rodziny spełniającym warunki wymienione w §§ 3 i 4.

[...]

3. Prawo pracowników najemnych i osób pracujących na własny rachunek przewidziane w ust. 1 jest niezależne od:

[...]

2) niezamierzonego bezrobocia potwierdzonego przez właściwą agencję lub przerwania działalności na własny rachunek w wyniku okoliczności niezależnych od woli osoby pracującej na własny rachunek, po okresie pracy, względnie działalności przekraczającym rok,

[...].

W przypadku niezamierzonego bezrobocia potwierdzonego przez właściwą agencję zatrudnienia po okresie zatrudnienia krótszym niż rok prawo wynikające z ust. 1 przysługuje przez okres sześciu miesięcy.

[...]”.

31. Paragraf 4 FreizügG/EU stanowi w odniesieniu do osób nieaktywnych zawodowo, którym przysługuje prawo do swobodnego przemieszczania się:

„Nieaktywni zawodowo obywatele Unii, towarzyszący im lub dołączający do nich członkowie ich rodziny posiadają prawo, o którym mowa w § 2 ust. 1, jeśli posiadają ubezpieczenie zdrowotne w wystarczającym zakresie oraz wystarczające środki utrzymania. Jeśli obywatel Unii przebywa na terytorium niemieckim w charakterze studenta, z prawa tego korzysta wyłącznie jego małżonek lub partner i ich dzieci, którzy mają zapewnione utrzymanie”.

3. Europejska konwencja o pomocy społecznej i medycznej

32. Artykuł 1 Europejskiej konwencji o pomocy społecznej i medycznej (zwanej dalej „EKPSM”) ustanawia zasadę niedyskryminacji.

33. Jednak na mocy art. 16 lit. b) EKPSM rząd niemiecki wniósł w dniu 19 grudnia 2011 r. zastrzeżenie (zwane dalej „zastrzeżeniem”), zgodnie z którym „[r]ząd Republiki Federalnej Niemiec nie zobowiązuje się do przyznania obywatelom innych państw stron, na równi z własnymi obywatelami i na tych samych warunkach, świadczeń przewidzianych w księdze drugiej niemieckiego kodeksu prawa socjalnego – podstawowa ochrona socjalna dla osób poszukujących pracy – w każdorazowo obowiązującym brzmieniu”.

III – Okoliczności sporu w postępowaniu głównym

34. Nazifa Alimanovic i troje jej dzieci, Sonita, Valentina i Valentino, mają wszyscy czworo obywatelstwo szwedzkie. Wszystkie z trojga dzieci urodziły się w Niemczech, odpowiednio w 1994 r., w 1998 r. i w 1999 r.

35. Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że powodowie w postępowaniu głównym opuścili niemieckie terytorium pomiędzy 1999 r. a 2010 r. Nie podając terminu wyjazdu ani powodów nieobecności, sąd odsyłający uściśla, że powodowie w postępowaniu głównym znaleźli się „ponownie” w Niemczech w czerwcu 2010 r.

36. Po powrocie do Niemiec powodowie w postępowaniu głównym uzyskali w dniu 1 lipca 2010 r. zaświadczenie na podstawie § 5 FreizügG/EU. Nazifa Alimanovic i jej starsza córka Sonita, zdolne do pracy w rozumieniu niemieckiego ustawodawstwa, podejmowały od czerwca 2010 r. do maja 2011 r., a więc w okresie nieprzekraczającym roku, zatrudnienie na czas określony lub okazjonalne.

37. Sąd odsyłający, Bundessozialgericht (federalny sąd pracy i ubezpieczeń społecznych) precyzuje, że wszyscy powodowie w postępowaniu głównym otrzymywali poza tym przewidziane w SGB II świadczenia mające na celu pokrycie kosztów utrzymania, które ostatnio zostały im przyznane na okres od 1 grudnia 2011 do 31 maja 2012 r. Nazifa Alimanovic i jej córka, Sonita, otrzymywały, z jednej strony, zasiłek dla osób zdolnych do pracy, przebywających na bezrobociu od ponad roku (Arbeitslosengeld II, zasiłek dla bezrobotnych drugiej kategorii), podczas, gdy pozostałe dwoje jej dzieci, Valentina i Valentino, otrzymywało z drugiej strony, zasiłek socjalny dla osób niezdolnych do pracy.

38. Przyznając świadczenia, właściwy organ (Jobcenter Berlin Neukölln, zwany dalej „Jobcenter”) oparł się na założeniu, że przepis ustanawiający wyłączenie obywateli Unii poszukujących pracy, zawarty w § 7 ust. 1 zdanie drugie pkt 2 SGB II nie ma zastosowania, ponieważ został on wyparty przez zasadę równego traktowania ustanowioną w art. 1 EKPSM. Opierając się jednakże na zastrzeżeniu, Jobcenter cofnął w maju 2012 r. w całości przyznane świadczenia.

39. W wyniku pozwu wniesionego przez powodów w postępowaniu głównym Sozialgericht Berlin uchylił tę decyzję. Według tego sądu, mimo iż po ustaniu zatrudnienia w 2011 r. N. Alimanovic i jej córka, Sonita, mogły co prawda powołać się wyłącznie na prawo pobytu w celu poszukiwania pracy, niemniej jednak wyłączenie prawa do świadczeń na mocy § 7 ust. 1 zdanie drugie pkt 2 SGB II nie znajdowało jego zdaniem zastosowania, gdyż art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 zakazuje każdego nierównego traktowania obywateli Unii względem obywateli danego państwa członkowskiego w odniesieniu do spornych specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych. Według Sozialgericht Berlin nie stoi to w sprzeczności z możliwością ograniczenia pobierania „świadczeń z zakresu pomocy społecznej” na podstawie, w szczególności, art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38. Sąd ten uznał ponadto, że szczególna zasada niedyskryminacji uznana w art. 1 EKPSM nadal wyklucza zasadę wyłączenia z kręgu osób uprawnionych do pobierania świadczeń, ponieważ w jego przekonaniu zastrzeżenie to nie zostało transponowane lub wprowadzone ważnie w życie w prawie krajowym.

40. Uznając, że wyłączenie prawa do świadczeń nie narusza prawa Unii, Jobcenter wniósł apelację od tego orzeczenia do sądu odsyłającego. Jego zdaniem świadczenia mające na celu zabezpieczenie pokrycia kosztów utrzymania określone w SGB II stanowią „świadczenia z zakresu pomocy społecznej” w rozumieniu art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 i wyłączenie świadczeń dla osób poszukujących pracy jest w związku z tym dopuszczalne. Świadczenia te nie mają, zdaniem Jobcenter, na celu ułatwienia dostępu do rynku pracy, zaś SGB II przewiduje w §§ 16 i nast. dla osób poszukujących pracy inne świadczenia, które są wypłacane odrębnie w celu włączenia osób poszukujących pracy do rynku pracy. Ponadto § 7 ust. 1 zdanie drugie pkt 2 SGB II nie jest więc niezgodny z rozporządzeniem nr 883/2004, a wyłączenie prawa do świadczeń nie jest również niezgodne z EKPSM, zakładając, że zastrzeżenie jest ważne i zgodne z niemiecką konstytucją.

41. Sąd odsyłający precyzuje także, że zgodnie z ustaleniami Sozialgericht Berlin, którymi jest związany, N. Alimanovic i jej córka, Sonita, nie mogły już powoływać się na prawo pobytu jako pracownicy na mocy § 2 FreizügG/EU. Od czerwca 2010 r. podejmowały one jedynie zatrudnienie na czas określony, względnie okazjonalne przez okres krótszy niż rok, zaś od maja 2011 r. nie wykonywały żadnej działalności ani jako pracownicy najemni, ani jako osoby pracujące na własny rachunek. Bundessozialgericht (federalny sąd pracy i ubezpieczeń społecznych, Niemcy) przyjmuje zatem za punkt wyjścia zasadę, zgodnie z którą po upływie okresu sześciu miesięcy od zakończenia ich działalności zawodowej, a więc w grudniu 2011 r., te powódki w postępowaniu głównym utraciły status pracowników w wyniku łącznego zastosowania § 2 ust. 3 zdanie drugie FreizügG/EU i art. 7 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/38.

42. W konsekwencji N. Alimanovic i je córkę, Sonatę, należało w jego przekonaniu uważać za osoby poszukujące pracy w rozumieniu § 2 ust. 2 pkt 1 FreizügG/EU, ponieważ podejmowały one w Niemczech jedynie zatrudnienie na czas określony lub okazjonalne w okresie nieprzekraczającym roku. Z tego względu zgodnie z przepisami SGB II, a dokładniej jego § 7 ust. 1 zdanie drugie pkt 2, ich prawo do zasiłku na pokrycie kosztów utrzymania, a co za tym idzie, prawo pochodne Valentyny i Valentina do zasiłku socjalnego mającego na celu zagwarantowanie środków ich utrzymania z tego tytułu, są wyłączone⁶.

IV – Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i postępowanie przed Trybunałem

43. W tym kontekście sąd odsyłający zastanawia się nad zgodnością zawartej w § 7 ust. 1 zdanie drugie pkt 2 SGB II zasady wyłączenia prawa do świadczeń z różnymi zasadami prawa Unii.

44. Postanowieniem z dnia 12 grudnia 2013 r., które wpłynęło do sekretariatu Trybunału w dniu 10 lutego 2014 r., Bundessozialgericht postanowił zatem zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału, na podstawie art. 267 TFUE, z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy zasada równego traktowania sformułowana w art. 4 rozporządzenia [nr 883/2004] – z wyjątkiem wyłączenia eksportu świadczeń na mocy art. 70 ust. 4 tego rozporządzenia – dotyczy również specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych w rozumieniu art. 70 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia?

2) W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze: czy – i w danym przypadku – w jakim zakresie – są dopuszczalne ograniczenia zasady równego traktowania sformułowanej w art. 4 rozporządzenia [nr 883/2004] na mocy postanowień przepisów krajowych transponujących art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, które przewidują, że dostęp do tych świadczeń jest bezwzględnie wyłączony, jeżeli prawo pobytu obywatela Unii w innym państwie członkowskim wynika jedynie z celu poszukiwania pracy?

3) Czy art. 45 ust. 2 TFUE w związku z art. 18 TFUE stoi na przeszkodzie przepisowi krajowemu, który bezwzględnie odmawia przyznania obywatelom Unii, którzy jako osoby poszukujące pracy mogą powołać się na korzystanie z przysługującego im prawa do swobodnego przemieszczania się, świadczenia społecznego mającego na celu zabezpieczenie egzystencji i jednocześnie ułatwiającego również dostęp do rynku pracy, na okres korzystania z prawa pobytu jedynie w celu poszukiwania pracy i niezależnie od związku z państwem przyjmującym?”.

45. Uwagi na piśmie przedstawiły rząd niemiecki, Irlandia, rządy włoski i szwedzki, rząd Zjednoczonego Królestwa oraz Komisja Europejska.

46. Strony te (z wyjątkiem rządu włoskiego) wzięły także udział w rozprawie, która odbyła się w dniu 3 lutego 2015 r. Pełnomocnicy N. Alimanovic oraz rządy duński i francuski, którzy nie przedstawili uwag na piśmie, mieli także możliwość przedstawienia swoich argumentów na tej rozprawie.

6 — Te prawa zostały utrzymane dla okresu pomiędzy dniem 1 grudnia 2011 r. a majem 2012 r. ze względu na odstępstwo od tego wyłączenia, przewidzianego w § 7 SGB II, przewidziane w art. 1 EKPSM. Skutki tego art. 1 ustały jednak w dniu 19 grudnia 2011 r. z powodu zastrzeżenia zgłoszonego przez Republikę Federalną Niemiec.

V – Ocena

A – W przedmiocie pytania pierwszego

47. W swoim pytaniu pierwszym sąd odsyłający zmierzał do ustalenia, czy art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 znajduje zastosowanie do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych w rozumieniu art. 70 tego rozporządzenia. Postanowieniem z dnia 11 lutego 2015 r. sąd ten zdecydował jednakże wycofać to pytanie pierwsze.

48. Pytanie to zostało bowiem przedstawione w ten sam sposób w sprawie leżącej u podstaw wyroku Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) i Trybunał udzielił na nie odpowiedzi twierdzącej, orzekając, że „rozporządzenie nr 883/2004 należy interpretować w ten sposób, że »specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne« w rozumieniu art. 3 ust. 3 i art. 70 tego rozporządzenia są objęte zakresem stosowania art. 4 wspomnianego rozporządzenia”⁷.

B – W przedmiocie pytań drugiego i trzeciego

49. W swoich pytaniach drugim i trzecim sąd odsyłający zwraca się do Trybunału w istocie o ustalenie zgodności, z jednej strony, z art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, a z drugiej strony z art. 18 TFUE i art. 45 ust. 2 TFUE, uregulowania państwa członkowskiego, na mocy którego obywatele innych państw członkowskich, którzy skorzystali z przysługującego im prawa do swobodnego przemieszczania się w celu poszukiwania pracy, są wykluczeni z kręgu beneficjentów niektórych specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych w rozumieniu rozporządzenia nr 883/2004, podczas gdy świadczenia te przysługują obywatelom danego państwa członkowskiego znajdującym się w tej samej sytuacji⁸.

50. Trybunał orzekł już, że specjalne nieskładkowe świadczenie pieniężne w rozumieniu rozporządzenia nr 883/2004 może być również objęte pojęciem „systemu pomocy społecznej” zawartym w art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38⁹. Nie można jednak uznawać za „pomoc społeczną” w rozumieniu art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 takich świadczeń pieniężnych, które mają na celu ułatwienie dostępu do rynku pracy¹⁰.

51. W konsekwencji w zależności od charakteru świadczeń spornych w postępowaniu głównym należy udzielić odpowiedzi wyłącznie na pytanie drugie albo na pytanie trzecie przedstawione przez sąd odsyłający.

1. Charakter świadczeń z zakresu „podstawowego zabezpieczenia” („Grundsicherung”)¹¹ w świetle rozporządzenia nr 883/2004 i dyrektywy 2004/38

52. Kwalifikacja środka spornego w postępowaniu głównym ma kluczowe znaczenie, ponieważ determinuje ona normę, w stosunku do której należy oceniać zgodność systemu, takiego jak sporny w postępowaniu głównym: art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, jeśli chodzi o świadczenie z zakresu pomocy społecznej, art. 45 ust. 2 TFUE w przypadku środka mającego na celu ułatwienie dostępu do rynku pracy.

7 — Punkt 55, a także pkt 1 sentencji.

8 — W dalszej części mojej analizy dokonam rozróżnienia pomiędzy z jednej strony obywatelami państwa członkowskiego przyjeżdżającymi dopiero na terytorium innego państwa członkowskiego oraz, z drugiej strony, takimi, którzy pracowali już w tym państwie przed zaprzestaniem działalności zawodowej.

9 — Wyrok Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, pkt 58.

10 — Wyrok Vatsouras i Koupatantze, C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344, pkt 45.

11 — Zgodnie z nomenklaturą SGB II.

53. W tym względzie, ponieważ uregulowanie sporne w niniejszej sprawie jest identyczne z uregulowaniem będącym przedmiotem wyroku Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), odnoś się na wstępie do analizy przeprowadzonej przez Trybunał. Gwoli zupełności wyводу w drugiej kolejności zajmę się właściwością sądu odsyłającego i wpływem ewentualnego mieszanego charakteru tego świadczenia na kwalifikację tego środka (to jest hipotezą, w której sporne świadczenie wykazywałoby zarówno cechy pomocy socjalnej, jak i cechy środka mającego na celu włączenie do rynku pracy).

a) Analiza świadczeń z zakresu „podstawowego zabezpieczenia” („Grundsicherung”) w wyroku Dano

54. Prawdą jest, że Trybunał badał zgodność przepisu takiego, jak przewidziany przez ustawodawstwo sporne w postępowaniu głównym w odniesieniu do art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38, a nie w odniesieniu do ust. 2 tego przepisu. Uznał on jednak sporny środek za „świadczenia z zakresu pomocy społecznej” w rozumieniu tej dyrektywy.

55. W istocie, po przypomnieniu pojęcia „świadczeń z zakresu pomocy społecznej” w rozumieniu art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, odnosząc 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”¹², Trybunał uznał, że należało „sprawdzić, czy art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38 i art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 stoją na przeszkodzie odmowie przyznania świadczeń socjalnych w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym”¹³.

56. Wydaje się, że postępując w ten sposób, Trybunał w rzeczywistości zanalizował świadczenie sporne w postępowaniu głównym jako świadczenie socjalne w rozumieniu dyrektywy 2004/38. Ten wniosek potwierdza stwierdzenie zawarte w pkt 69 tego samego wyroku, zgodnie z którym „obywatel Unii w zakresie dotyczącym dostępu do świadczeń socjalnych *takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym* może domagać się równego traktowania z obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego, tylko jeśli jego pobyt na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego spełnia warunki określone w dyrektywie 2004/38”¹⁴.

57. Tym niemniej pragnę zauważyć, że opis spornych świadczeń przedstawiony przez Republikę Federalną Niemiec w uwagach na piśmie odpowiada definicji „świadczeń z zakresu pomocy społecznej” w rozumieniu dyrektywy 2004/38, przypomnianej w pkt 55 niniejszej opinii. W istocie, według tego państwa członkowskiego, „świadczenia mające na celu zagwarantowanie środków utrzymania przewidziane w SGB II są finansowane przez państwo federalne i władze gminne, a wypłacane przez Jobcenters, będące w tym kontekście organami publicznymi. Świadczenia te służą w istocie zagwarantowaniu środków utrzymania w zakresie, w jakim nie mogą one zostać zapewnione ze środków własnych i powinny w tym względzie skompensować brak własnych dochodów. Podobnie jak świadczenia przewidziane w SGB XII, świadczenia mające na celu zagwarantowanie środków utrzymania są wypłacane w przypadku braku środków utrzymania, w tych samych kwotach i według takiej samej metody obliczania. Ich kwota ogranicza się w istocie do środków niezbędnych dla zagwarantowania liczącego z godnością ludzką minimum egzystencjalnego i oparta jest na wydatkach na konsumpcję gospodarstw domowych o niskich dochodach, wynikających z danych statystycznych [zob. art. 4 Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe (ustawy o obliczaniu niezbędnego minimum egzystencjalnego)]. Celem tych świadczeń jest w istocie zagwarantowanie egzystencji”¹⁵.

12 — Wyrok Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, pkt 63, Trybunał przytacza definicję zawartą w pkt 61 wyroku Brey, C-140/12, EU:C:2013:565.

13 — Wyrok Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, pkt 67. Wydaje się, że Trybunał używa obu wyrażen „świadczenia pomocy społecznej” i „świadczenia socjalne” bez rozpoznawalnej różnicy. Uważam je więc za synonimy (zob. także podobnie pkt 69, 70, 74, 77 tego wyroku).

14 — Ibidem, pkt 69. Wyróżnienie moje.

15 — Punkt 74 uwag na piśmie przedstawionych przez Republikę Federalną Niemiec. Zobacz także podobnie pkt 65–72 mojej opinii w sprawie Dano, C-333/13, EU:C:2014:341.

58. Sąd odsyłający sam wskazuje w swoim wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, że SGB II przewiduje w specjalnym rozdziale środki mające na celu włączenie do rynku pracy, obejmujące świadczenia przewidziane specjalnie dla osób zdolnych do pracy w rozumieniu tej ustawy¹⁶.

59. W konsekwencji, nie podważając zasady wynikającej z wyroku *Vatsouras i Koupatantze*¹⁷, zgodnie z którą świadczeń finansowych mających na celu ułatwienie dostępu do rynku pracy nie należy uważać za świadczenia z zakresu pomocy społecznej w rozumieniu art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38¹⁸, skoncentruję się w mojej analizie na tym ostatnim przepisie, a nie na art. 45 ust. 2 TFUE.

60. W istocie, przepis ten mógłby mieć znaczenie w tej sprawie tylko w sytuacji, gdy środek sporny w postępowaniu głównym miałby na celu ułatwienie dostępu do rynku pracy – co wykluczyłoby automatycznie jego kwalifikację jako środka pomocy społecznej w rozumieniu dyrektywy 2004/38, skoro Trybunał wielokrotnie orzekał, że „nie można wyłączyć z zakresu stosowania art. [45 ust. 2 TFUE], który wyraża podstawową zasadę równego traktowania gwarantowaną art. [18 TFUE], świadczenia pieniężnego mającego na celu ułatwienie dostępu do zatrudnienia na rynku pracy państwa członkowskiego”¹⁹.

b) Właściwość sądu odsyłającego i wpływ ewentualnego mieszanego charakteru świadczeń z zakresu „podstawowego zabezpieczenia” („Grundsicherung”)

61. Wnioski, jakie wyciągam z wyroku *Dano* (C-333/13, EU:C:2014:2358), co do kwalifikacji spornych w postępowaniu głównym świadczeń z zakresu podstawowego zabezpieczenia mogą się wydawać daleko idące, ponieważ zgodnie z utrwalonym orzecznictwem to do sądu krajowego należy określenie ram prawnych i faktycznych, a także stosowanie zasad prawa Unii w przypadku rozpatrywanym w postępowaniu głównym²⁰. W wyroku *Vatsouras i Koupatantze* (C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344) Trybunał stwierdził przy tym, w odniesieniu do świadczenia przewidzianego w SGB II, że „do właściwych władz krajowych i w razie potrzeby do sądów krajowych należy [...] przeanalizowanie elementów konstytutywnych wspomnianego świadczenia, w szczególności jego celu i warunków przyznania”²¹.

62. Rządy szwedzki i Zjednoczonego Królestwa, a także Komisja popierają ten pogląd w swoich uwagach na piśmie. Natomiast Republika Federalna Niemiec uważa za użyteczne, aby Trybunał wyjaśnił charakter spornych świadczeń, mając na uwadze kontrowersje w orzecznictwie niemieckich sądów.

63. W tym kontekście, bez samodzielnego dokonywania kwalifikacji krajowego środka Trybunał może co najmniej „dostarczyć sądowi krajowemu wszystkich elementów wykładni prawa wspólnotowego, które mogą być użyteczne przy dokonywaniu oceny skutków przepisów prawa wspólnotowego”²².

16 — Punkt 47 wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Chodzi o rozdział 3, złożony z §§ 14–18e. Sąd odsyłający przytacza następnie różne przykłady takie jak zasiłek na rozpoczęcie działalności (§ 16b SGB II), szanse zatrudnienia (§ 16d SGB II) lub promowanie stosunków pracy poprzez subwencje na poczet wynagrodzeń wypłacane pracodawcom (§16e SGB II).

17 — C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344.

18 — Tamże, pkt 45.

19 — Wyrok *Prete*, C-367/11, EU:C:2012:668, pkt 25. Zobacz także podobnie pkt 49 tego samego wyroku; wyroki: *Collins*, C-138/02, EU:C:2004:172, pkt 63; *Ioannidis*, C-258/04, EU:C:2005:559, pkt 22; a także *Vatsouras i Koupatantze*, C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344, pkt 37.

20 — Zobacz na przykład wyrok *Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia*, C-220/06, EU:C:2007:815, pkt 36.

21 — Punkt 41.

22 — Wyrok *Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia*, C-220/06, EU:C:2007:815, pkt 36.

64. W swojej opinii przedstawionej w sprawie Winner Wetten rzecznik generalny Y. Bot stanął również na stanowisku, według którego w przypadku, gdy mogłaby być podważana zasadność oceny dokonanej przez sąd krajowy, okoliczność ta stanowi uzasadnienie dla udzielenia sądowi odsyłającemu przez Trybunał „[...] wskazówek pozwalających na ponowne zbadanie zasadności założeń tego sądu zgodnie z duchem współpracy, który obowiązuje w postępowaniu w trybie prejudycjalnym, oraz w celu dostarczenia sądowi krajowemu wszystkich elementów wykładni prawa wspólnotowego, jakie mogą być mu pomocne w rozstrzygnięciu sporu”²³.

65. W tym konkretnym przypadku można w użyteczny sposób wskazać na dwie kwestie:

- po pierwsze: zgodnie z kryterium metodologicznym przyjętym przez Trybunał w wyroku Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), zakres pojęcia „systemu pomocy społecznej” w rozumieniu art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38 należy określać w zależności od *celu* realizowanego przez ten przepis, a *nie w odniesieniu do kryteriów formalnych*²⁴, oraz
- po drugie: zgodnie z wyrokami Brey²⁵ i Dano²⁶, aby sporne świadczenie mogło być objęte zakresem definicji świadczenia pomocy społecznej w rozumieniu dyrektywy 2004/38, musi ono być częścią systemu pomocy ustanowionego przez władze publiczne, czy to na szczeblu krajowym, regionalnym, czy lokalnym, do którego może zwrócić się osoba nieposiadająca zasobów wystarczających do zaspokojenia potrzeb podstawowych swoich i swojej rodziny.

66. W konsekwencji, jeśli cel spornego świadczenia odpowiada celowi określonymu w poprzednim punkcie, należy je rozważać jako świadczenie z zakresu pomocy społecznej w rozumieniu dyrektywy 2004/38.

67. W związku z tym, jakkolwiek § 19a SGB I przewiduje, że zarówno o świadczenia mające na celu zapewnienie środków utrzymania, jak i o świadczenia mające na celu włączenie do rynku pracy można ubiegać się z tytułu prawa do podstawowego zabezpieczenia dla osób poszukujących pracy, to jednak w § 1 ust. 1 SGB II, zatytułowanym „Funkcja i cel podstawowego zabezpieczenia dla osób poszukujących pracy” uściślono, iż „podstawowe zabezpieczenie dla osób poszukujących pracy ma na celu zapewnienie ich beneficjentom wystarczających środków do godnego życia”.

68. Paragraf 1 ust. 3 SGB II przypomina także, że podstawowe zabezpieczenie dla osób poszukujących pracy obejmuje świadczenia mające na celu zakończenie lub poprawę niekorzystnej sytuacji, w szczególności poprzez włączenie do życia zawodowego oraz mające na celu pokrycie kosztów utrzymania.

69. Jednak zgodnie z § 19 SGB II sporne świadczenia pokrywają „podstawowe potrzeby życiowe, dodatkowe potrzeby oraz potrzeby w zakresie zakwaterowania i ogrzewania”. Świadczenia mające na celu pomoc we włączeniu się w życie zawodowe przewidziane zostały natomiast, według sądu odsyłającego, w specjalnym rozdziale SGB II²⁷.

70. Ustanowiony przez § 7 SGB II warunek dotyczący zdolności do pracy, zdefiniowany w § 8 SGB II na potrzeby korzystania ze świadczeń z zakresu podstawowego zabezpieczenia jest jedynie formalnym kryterium jego przyznania w rozumieniu wyroku Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), przywołanym w pkt 65 niniejszej opinii. Nie ma on zatem znaczenia dla kwalifikacji tego środka.

23 — C-409/06, EU:C:2010:38, pkt 35.

24 — Punkt 60.

25 — Ibidem, pkt 61.

26 — C-333/13, EU:C:2014:2358, pkt 63.

27 — Zobacz przypis 16 w niniejszej opinii.

71. Chodzi w istocie o zwykłe kryterium przyznawania świadczenia, podobne do wieku i braku środków utrzymania, które zostało zdefiniowane w § 9 tej samej SGB II.

72. Wreszcie, jeśli sąd krajowy ustaliłby, że wnioskowane świadczenia mają podwójny cel, mianowicie z jednej strony służą zagwarantowaniu zaspokojenia podstawowych potrzeb, a z drugiej strony ułatwieniu dostępu do rynku pracy, podzielam pogląd prezentowany przez rządy niemiecki, włoski i szwedzki w ich uwagach na piśmie, zgodnie z którym należy nadać decydujące znaczenie przeważającej funkcji tych świadczeń, którą w konkretnym przypadku jest niewątpliwie zagwarantowanie środków utrzymania niezbędnych do prowadzenia życia licującego z godnością ludzką.

2. Wykładnia art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 i zakres swobody państw członkowskich przy jego transpozycji

a) Ważność odstępstwa przewidzianego w art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38

73. Zgodnie z art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, „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)”, a więc w okresie poszukiwania pracy przez obywateli Unii, którzy przybyli na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego w tym celu.

74. W konsekwencji, podczas gdy „art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38 i art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 przypominają o zakazie dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, art. 24 ust. 2 wspomnianej dyrektywy zawiera odstępstwo od zasady niedyskryminacji”²⁸.

75. Jeśli chodzi o pierwsze trzy miesiące przewidziane w tym przepisie, Trybunał potwierdził w wyroku Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), że „[n]a mocy art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 przyjmujące państwo członkowskie nie jest [...] zobowiązane do przyznania uprawnienia do świadczenia socjalnego obywatelowi innego państwa członkowskiego lub członkom jego rodziny w tym okresie”²⁹.

76. Ponadto, jeśli chodzi o prawo obywateli państw członkowskich poszukujących pracy w innym państwie członkowskim, a więc drugi okres czasu przewidziany w art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, Trybunał orzekł już, że jego analiza w odniesieniu do zasady niedyskryminacji „nie wskaz[ą] na żaden element, który miałby wpływ na [jego] ważność”³⁰.

77. W rzeczywistości możliwość istnienia nierównego traktowania obywateli Unii, którzy skorzystali z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu, oraz obywateli przyjmującego państwa członkowskiego w odniesieniu do przyznawania świadczeń socjalnych stanowi „nieuniknioną konsekwencję dyrektywy 2004/38 [ze względu na] określ[oną] przez prawodawcę Unii w art. 7 wspomnianej dyrektywy zależnoś[ć] między z jednej strony wymogiem posiadania wystarczających zasobów jako warunkiem pobytu oraz z drugiej strony troską, aby nie stworzyć obciążenia dla systemu pomocy społecznej państw członkowskich”³¹.

28 — Wyrok Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, pkt 64. Wyróżnienie moje.

29 — Punkt 70.

30 — Wyrok Vatsouras i Koupatantze, C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344, pkt 46. Prawdą jest, że to stwierdzenie ważności zostało dokonane w odniesieniu do art. 12 WE i art. 39 ust. 2 WE (obecnie art. 18 TFUE i art. 45 ust. 2 TFUE). Jednak, ponieważ „[k]ażdy obywatel Unii może [...] powołać się na zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową ustanowiony w art. 18 TFUE we wszystkich sytuacjach należących do zakresu zastosowania *ratione materiae* prawa Unii” [zob. pkt 59 wyroku Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, wyróżnienie moje], wydaje mi się, że stwierdzenia ważności art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 dokonane przez Trybunał nie należy ograniczać jedynie do sytuacji „pracownika” w rozumieniu art. 45 TFUE.

31 — Wyrok Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, pkt 77.

78. W tych okolicznościach zasada ustawodawstwa krajowego, taka jak sporna w postępowaniu głównym, która wyłącza uprawnienia do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych w rozumieniu rozporządzenia nr 883/2004 (składnąd stanowiących świadczenia z zakresu pomocy społecznej w rozumieniu dyrektywy 2004/38) w odniesieniu do osób przybywających na terytorium danego państwa członkowskiego w celu poszukiwania pracy nie wydaje mi się sprzeczna z art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 ani z systemem ustanowionym przez dyrektywę 2004/38.

79. Jednakże sposób wprowadzenia w życie tego przyzwolenia zasługuje na pogłębioną analizę. W istocie nie należy tracić z oczu ram prawnych, w które wpisuje się dyrektywa 2004/38, przypomnianych przez Trybunał w sprawie Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358).

b) Pozycja art. 24 dyrektywy 2004/38 w porządku prawnym Unii

80. W wyroku Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) Trybunał przypomina „[p]rzede wszystkim [...], że art. 20 ust. 1 TFUE przyznaje status obywatela Unii każdemu, kto posiada przynależność państwową jednego z państw członkowskich (wyrok N., C-46/12, EU:C:2013:97, pkt 25)”³².

81. Trybunał odsyła następnie do swojego utrwalonego orzecznictwa, zgodnie z którym „status obywatela Unii powinien stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich pozwalający tym spośród nich, którzy znajdują się w tej samej sytuacji, na korzystanie w zakresie zastosowania traktatu FUE *ratione materiae* – niezależnie od ich przynależności państwowej i z zastrzeżeniem wyjątków wyraźnie w tym względzie przewidzianych – z takiego samego traktowania z punktu widzenia prawa (wyroki: Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, pkt 31; D’Hoop, C-224/98, EU:C:2002:432, pkt 28; a także N., EU:C:2013:97, pkt 27)”³³.

82. Z orzecznictwa tego wynika, że „[k]ażdy obywatel Unii może więc powołać się na zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową ustanowiony w art. 18 TFUE we wszystkich sytuacjach należących do zakresu zastosowania prawa Unii *ratione materiae*. Do tych sytuacji należą sytuacje objęte wykonywaniem swobody przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich przyznanej w art. 20 ust. 2 akapit pierwszy lit. a) TFUE i w art. 21 TFUE (zob. wyrok N., C-46/12, EU:C:2013:97, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo)”³⁴.

83. Trybunał dodaje ponadto, iż „[w] tym względzie należy stwierdzić, że art. 18 ust. 1 TFUE zakazuje wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową »w zakresie zastosowania traktatów i bez uszczerbku dla przepisów szczególnych, które one przewidują«. Artykuł 20 ust. 2 akapit drugi TFUE stanowi wyraźnie, że prawa przewidziane w tym artykule dla obywateli Unii są wykonywane »na warunkach i w granicach określonych przez traktaty i środki przyjęte w ich zastosowaniu«. Ponadto także art. 21 ust. 1 TFUE uzależnia prawo obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich od poszanowania »ograniczeń i warunków ustanowionych w traktatach i w środkach przyjętych w celu ich wykonania« (zob. wyrok Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo)”³⁵.

32 — Punkt 57.

33 — Ibidem, pkt 58.

34 — Ibidem, pkt 59.

35 — Wyrok Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, pkt 60.

84. Trybunał stwierdza wreszcie, że „zasada niedyskryminacji, wyrażona w sposób ogólny w art. 18 TFUE, jest *uściślona* w art. 24 dyrektywy 2004/38 wobec obywateli Unii, którzy [...] korzystają z przysługującej im swobody przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich. Zasada ta jest ponadto uściślona w art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 wobec obywateli Unii[,] którzy w przyjmującym państwie członkowskim korzystają ze świadczeń, o których mowa w art. 70 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia”³⁶.

85. Innymi słowy, art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, dopuszczający różnicę w traktowaniu pomiędzy obywatelami Unii i obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego jest „odstępstw[em] od zasady równości traktowania wyrażonej w art. 18 TFUE, której to zasady art. 24 ust. 1 tej [samej] dyrektywy stanowi jedynie szczególny wyraz”³⁷. W konsekwencji powinien być interpretowany w sposób ścisły i w zgodzie z postanowieniami traktatu, w tym z postanowieniami dotyczącymi obywatelstwa Unii oraz swobodnego przepływu pracowników”.

86. Ponadto ograniczenia w odniesieniu do przyznawania świadczeń z zakresu pomocy społecznej obywatelom Unii, którzy nie mają lub już nie mają statusu pracownika, wprowadzone na podstawie art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, muszą być uzasadnione³⁸.

87. Ta perspektywa oraz zasady wymagające z jednej strony, aby wyjątek ten był interpretowany ściśle, a z drugiej strony, aby ograniczenia z niego wynikające były uzasadnione, prowadzą mnie do rozróżnienia trzech typów sytuacji:

- sytuacja obywatela państwa członkowskiego przybywającego na terytorium innego państwa członkowskiego i przebywającego tam krócej niż trzy miesiące lub przez okres dłuższy niż trzy miesiące, ale bez zamiaru poszukiwania tam pracy (sytuacja 1);
- sytuacja obywatela państwa członkowskiego przybywającego na terytorium innego państwa członkowskiego w celu poszukiwania tam pracy (sytuacja 2), oraz
- sytuacja obywatela państwa członkowskiego, który przebywa przez okres dłuższy niż trzy miesiące na terytorium innego państwa członkowskiego i który był tam zatrudniony (sytuacja 3).

i) Sytuacja 1: obywatel państwa członkowskiego przybywający na terytorium innego państwa członkowskiego i przebywający tam krócej niż trzy miesiące lub przez okres dłuższy niż trzy miesiące, ale bez zamiaru poszukiwania tam pracy

88. Sytuacja pierwsza była, ogólnie rzecz biorąc, poddana ocenie Trybunału w sprawie Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358).

89. Trybunał orzekł z jednej strony, że „[n]a mocy art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 przyjmujące państwo członkowskie nie [było] [...] zobowiązane do przyznania uprawnienia do świadczenia socjalnego obywatelowi innego państwa członkowskiego lub członkom jego rodziny [przez okres pobytu nieprzekraczający trzech miesięcy]”³⁹.

36 — Ibidem, pkt 61. Wyróżnienie moje.

37 — Wyrok N., C-46/12, EU:C:2013:97, pkt 33.

38 — Zobacz podobnie wyrok Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, pkt 57.

39 — Wyrok Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, pkt 70.

90. Taka wykładnia jest zgodna z celem utrzymania równowagi finansowej w ramach systemu zabezpieczenia społecznego państw członkowskich, do której dąży dyrektywa 2004/38⁴⁰. Skoro państwa członkowskie nie mogą wymagać od obywateli Unii, aby posiadali oni wystarczające środki utrzymania i osobiste ubezpieczenie zdrowotne podczas trzymiesięcznego pobytu, nie można w sposób uzasadniony wymagać od państw członkowskich, aby ponosiły te ciężary.

91. W przeciwnej sytuacji przyznanie prawa do świadczeń z zakresu pomocy społecznej obywatelom Unii, którzy nie są zobowiązani do posiadania wystarczających środków utrzymania, mogłoby bowiem pociągnąć za sobą masowe przepływy ludności nakładające niestosowny ciężar na krajowe systemy zabezpieczenia społecznego.

92. Ponadto związek z przyjmującym państwem członkowskim jest najprawdopodobniej ograniczony w tym pierwszym okresie.

93. Z drugiej strony Trybunał uściślił również w wyroku w sprawie Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), że państwo członkowskie musi mieć „na podstawie [...] art. 7 [dyrektywy 2004/38] możliwość odmówienia przyznania świadczeń socjalnych nieaktywnym zawodowo obywatelom Unii, którzy korzystają ze swobody przemieszczania się jedynie w celu uzyskania pomocy społecznej z innego państwa członkowskiego, podczas gdy nie posiadają wystarczających zasobów, aby ubiegać się o prawo pobytu”⁴¹.

ii) Sytuacja 2: obywatel państwa członkowskiego przybywający na terytorium innego państwa członkowskiego w celu poszukiwania tam pracy

94. Decydujące jest rozróżnienie pomiędzy obywatelem państwa członkowskiego przemieszczającym się w celu poszukiwania pracy, a tym, który znajduje się już na rynku pracy.

95. Jakkolwiek bowiem sąd odsyłający ograniczył swoje pytania drugie i trzecie do wykładni art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 i art. 24 dyrektywy 2004/38, a także art. 18 i 45 ust. 2 TFUE, „[o]koliczność [taka] nie stanowi przeszkody dla dostarczenia mu przez Trybunał wszystkich elementów wykładni prawa Unii, które mogą być użyteczne dla rozstrzygnięcia zawisłej przed nim sprawy, bez względu na to, czy sąd ten zawarł owe kwestie w treści swych pytań”⁴².

96. Trybunał orzekł już, że „choćby obywatele państw członkowskich, którzy przemieszczają się w celu poszukiwania zatrudnienia, korzystają z zasady równego traktowania wyłącznie w zakresie dostępu do niego, obywatele, którzy już znaleźli się na rynku pracy, mogą ubiegać się, na podstawie art. 7 ust. 2 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii⁴³ [zastąpionego przez art. 7 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii⁴⁴], o te same przywileje socjalne i podatkowe jak pracownicy krajowi”⁴⁵.

97. W obliczu uzasadnienia wyroku Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) dotyczącego równowagi w ramach dyrektywy 2004/38⁴⁶ i rozróżnienia dokonanego w prawie Unii oraz w orzecznictwie Trybunału pomiędzy pracownikiem przybywającym na terytorium państwa członkowskiego w celu poszukiwania pracy, a pracownikiem, który został już włączony w rynek pracy tego państwa, uregulowanie państwa członkowskiego takie jak sporne w postępowaniu głównym, wyłączające z kręgu

40 — Zobacz motyw 10 tej dyrektywy.

41 — Punkt 78.

42 — Wyrok Alokpa i in., C-86/12, EU:C:2013:645, pkt 20.

43 — Dz.U. L 257, s. 2 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 1, s. 15.

44 — Dz.U. L 141, s. 1.

45 — Wyrok Collins, C-138/02, EU:C:2004:172, pkt 31, 58 i przytoczone tam orzecznictwo.

46 — Punkty 67–79.

podmiotów uprawnionych do korzystania ze specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych w rozumieniu rozporządzenia nr 883/2004 (składnących stanowiących świadczenia z zakresu pomocy społecznej w rozumieniu dyrektywy 2004/38), osoby przybywające na terytorium tego państwa członkowskiego w celu poszukiwania pracy, nie wydaje mi się niezgodne z art. 4 tego rozporządzenia ani z systemem ustanowionym przez tę dyrektywę.

98. To wyłączenie jest nie tylko zgodne z brzmieniem art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 ze względu na to, że upoważnia on państwa członkowskie do odmowy po upływie trzech pierwszych miesięcy pobytu korzystania ze świadczeń pomocy społecznej obywatelom innych państw członkowskich, którzy przybyli na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego w celu poszukiwania pracy, ale odpowiada również obiektywnej różnicy sytuacji – uznanej w orzecznictwie Trybunału oraz na przykład w art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 492/2011 – między obywatelami poszukującymi pierwszego zatrudnienia na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego a obywatelami, którzy już znaleźli się na rynku pracy tego państwa⁴⁷.

iii) Sytuacja 3: obywatel państwa członkowskiego, który przebywa przez okres dłuższy niż trzy miesiące na terytorium innego państwa członkowskiego i który był tam zatrudniony

99. Automatyczny skutek w postaci wyłączenia możliwości korzystania ze świadczeń z zakresu pomocy społecznej związany z utratą statusu pracownika sprawia wiele trudności.

100. Zgodnie z ustaleniami sądu odsyłającego od chwili przyjazdu do Niemiec w czerwcu 2010 r. N. Alimanovic i jej córka, Sonita, pracowały jedynie na podstawie umów na czas określony lub okazjonalnie przez okres krótszy niż rok. Nie prowadziły żadnej działalności zawodowej (ani jako pracownicy najemni, ani jako osoby pracujące na własny rachunek) od maja 2011 r. Z tego względu utraciły status „pracownika” w grudniu 2011 r.

101. W istocie na mocy § 2 ust. 3 zdanie drugie FreizügG/EU obywatele Unii, którzy prowadzili działalność zarobkową przez okres krótszy niż rok, zachowują prawo pobytu na terytorium niemieckim przez sześć miesięcy w przypadku niezamierzonego bezrobocia potwierdzonego przez właściwą agencję zatrudnienia.

102. Jako że nie posiadają już statusu „pracownika”, N. Alimanovic i jej córka, Sonita, są ponownie uważane za osoby poszukujące pracy. Z tego względu zostały one automatycznie ponownie objęte zakresem stosowania § 7 ust. 1 zdanie drugie pkt 2 SGB II, który wyłącza prawo do zasiłku na pokrycie kosztów utrzymania dla długotrwale bezrobotnych. W konsekwencji pozostałych dwoje jej dzieci, Valentina i Valentino, również utraciło ich pochodne prawo do zasiłku socjalnego mającego na celu zagwarantowanie im środków utrzymania z tytułu SGB II.

103. Jakkolwiek utrata statusu pracownika wydaje się prawidłową, choć restrykcyjną transpozycją art. 7 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/38⁴⁸, to jednak jej automatyczne konsekwencje dla wynikającego z SGB II prawa do świadczeń na pokrycie kosztów utrzymania wydają się sprzeczne z ogólnym systemem ustanowionym przez tę dyrektywę.

47 — Wyrok Collins, C-138/02, EU:C:2004:172, pkt 30, 31.

48 — Zgodnie z art. 7 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/38 obywatel Unii, który nie jest dłużej pracownikiem najemnym lub osobą pracującą na własny rachunek, zachowuje status pracownika najemnego lub osoby pracującej na własny rachunek, jeśli „pozostaje bez pracy w sposób niezamierzony, co jest należycie odnotowane, po zakończeniu umowy o pracę na czas określony, obejmującej okres krótszy niż rok, lub po okresie niezamierzonego bezrobocia przez pierwsze dwanaście miesięcy i zarejestrował się jako bezrobotny w odpowiednim urzędzie pracy. W takim przypadku status pracownika zostaje zachowany nie dłużej niż przez sześć miesięcy”.

104. W istocie Trybunał orzekł w pkt 77 wyroku Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), że „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, na dokonanie – 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”.

105. Jakkolwiek w tym punkcie swojego wyroku Trybunał odniósł się do przepisów dyrektywy 2004/38 dotyczących prawa pobytu w okresie przekraczającym trzy miesiące, to jednak, przeciwnie do poglądów przedstawionych na rozprawie w dniu 3 lutego 2015 r. przez niektóre rządy, wymógindywidualizowanej oceny odnosi się do wniosku o przyznanie świadczeń socjalnych, a nie do legalności pobytu.

106. W konsekwencji zgodnie z tym orzecnictwem istotne jest, by właściwe organy przyjmującego państwa członkowskiego rozpatrujące wniosek obywatela Unii, który nie jest czynny zawodowo, a znajduje się w sytuacji takiej jak N. Alimanovic i jej córka, Sonita, wzięły pod uwagę zwłaszcza wielkość i regularność dochodów, którymi dysponuje dany obywatel Unii, ale także okres, podczas którego wnioskowane świadczenie może być mu wypłacane⁴⁹.

107. Ponadto, podobnie do orzecznictwa Trybunału umożliwiającego uzależnienie prawa do określonych świadczeń dla obywateli Unii, którzy nie są czynni zawodowo od wymogu zintegrowania ze społeczeństwem przyjmującego państwa członkowskiego⁵⁰, wykazanie *rzeczywistego związku* z tym państwem powinno powstrzymać automatyczne wyłączenie możliwości korzystania z takich świadczeń.

108. W istocie w ramach tego orzecznictwa Trybunał orzekł już, że jedyny warunek o charakterze zbyt ogólnym i wyłącznym, ponieważ uprzywilejowujący w sposób niesłuszny jedną okoliczność, która może nie być reprezentatywna dla rzeczywistego stopnia powiązania osoby ubiegającej się o zasiłek z danym geograficznie określonym rynkiem pracy, wykluczając wszelkie inne elementy reprezentatywne dla tego powiązania, wykracza poza zakres konieczny do osiągnięcia zamierzonego celu⁵¹.

109. Według Trybunału okoliczności wynikające z kontekstu rodzinnego, takie jak istnienie ścisłych więzi o charakterze osobistym, mogą także przyczyniać się do powstania trwałego związku pomiędzy zainteresowanym a jego nowym przyjmującym państwem członkowskim⁵². W tych okolicznościach uregulowanie krajowe ustanawiające warunek, który „stoi [...] na przeszkodzie uwzględnieniu innych elementów potencjalnie reprezentatywnych dla rzeczywistego stopnia powiązania osoby ubiegającej się o zasiłek absolwencki z danym geograficznie określonym rynkiem pracy – wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zamierzonego przez niego celu”⁵³.

110. Z tych rozważań wynika, że prawo Unii, a dokładniej zasada równości ustanowiona w art. 18 TFUE i doprecyzowana w art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 i art. 24 dyrektywy 2004/38, stoi na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego takiemu, jak sporne w postępowaniu głównym, które automatycznie wyłącza obywatela Unii z kręgu podmiotów uprawnionych do

49 — Zobacz podobnie wyrok Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, pkt 78, 79.

50 — Zobacz podobnie w przedmiocie kosztów utrzymania studentów wyroki: Bidar, C-209/03, EU:C:2005:169, pkt 57; Förster, C-158/07, EU:C:2008:630, pkt 49. Zobacz także w przedmiocie zasiłku absolwenckiego na rzecz młodych osób poszukujących pierwszej pracy lub zasiłku dla osób poszukujących zatrudnienia, wyroki: Collins, C-138/02, EU:C:2004:172, pkt 67; Vatsouras i Koupantantz, C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344, pkt 38; Prete, C-367/11, EU:C:2012:668.

51 — Zobacz podobnie wyrok Prete, C-367/11, EU:C:2012:668, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo.

52 — Ibidem, pkt 50.

53 — Ibidem, pkt 51.

korzystania ze specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych w rozumieniu rozporządzenia nr 883/2004 (składną stanowiących świadczenie z zakresu pomocy społecznej w rozumieniu dyrektywy 2004/38), w okresie następującym po upływie sześciu kolejnych miesięcy niezamierzonego bezrobocia, następującego po okresie działalności zarobkowej trwającym krócej niż rok, bez umożliwienia temu obywatelowi wykazania istnienia rzeczywistego związku z przyjmującym państwem członkowskim.

111. W tym względzie, poza okolicznościami wynikającymi z kontekstu rodzinnego (jak na przykład uczęszczanie dzieci do szkoły), rzeczywiste i efektywne poszukiwanie pracy w rozsądnym okresie jest okolicznością mogącą wykazać istnienie takiego związku z przyjmującym państwem członkowskim⁵⁴. Świadczenie pracy w przeszłości, względnie okoliczność znalezienia nowej pracy po złożeniu wniosku o przyznanie świadczeń społecznych również powinny zostać uwzględnione dla tych celów.

3. Krótka analiza w kontekście art. 45 TFUE

112. Pragnę także doprecyzować, na wszelki wypadek, że gdyby Trybunał pozostawił sądowi krajowemu dokonanie kwalifikacji świadczeń z zakresu podstawowego zabezpieczenia w świetle prawa Unii, a ten ostatni uznał, iż świadczenia te miały w istocie na celu ułatwienie dostępu do rynku pracy, to zastosowanie powinno znajdować to samo rozumowanie.

113. Jak już przypominałem, Trybunał stwierdza bowiem w utrwalonym orzecznictwie, że „nie można wyłączyć z zakresu stosowania art. [45 ust. 2 TFUE], który wyraża podstawową zasadę równego traktowania gwarantowaną art. [18 TFUE], świadczenia pieniężnego mającego na celu ułatwienie dostępu do zatrudnienia na rynku pracy państwa członkowskiego”⁵⁵.

114. Trybunał orzekł jednak także, w wyroku *Vatsouras i Koupatantze* (C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344), że „państwa członkowskie mają prawo przyznać taki zasiłek dopiero w następstwie ustalenia, że istnieje rzeczywisty związek pomiędzy osobą poszukującą pracy a rynkiem pracy tego państwa”⁵⁶.

115. Jak już wcześniej wskazałem, istnienie takiego związku można zweryfikować w szczególności poprzez stwierdzenie, że dana osoba przez odpowiednio długi okres rzeczywiście poszukiwała zatrudnienia w odnośnym państwie członkowskim⁵⁷.

116. W tych okolicznościach „obywatele państw członkowskich poszukujący pracy w innym państwie członkowskim, którzy wykazali rzeczywisty związek z rynkiem pracy tego państwa, mogą powoływać się na art. [45 ust. 2 TFUE], aby skorzystać ze świadczenia pieniężnego mającego na celu ułatwienie dostępu do rynku zatrudnienia”⁵⁸, czego ustalenie należy do właściwych władz krajowych lub, w konkretnym przypadku, do sądów krajowych.

54 — Przynajmniej z jego rynkiem pracy. Zobacz podobnie wyroki: *Collins* C-138/02, EU:C:2004:172, pkt 70; *Vatsouras i Koupatantze*, C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344, pkt 39; a także *Prete*, C-367/11, EU:C:2012:668, pkt 46.

55 — Wyrok *Prete*, C-367/11, EU:C:2012:668, pkt 25. Zobacz także podobnie pkt 49 tego samego wyroku; wyroki: *Collins*, C-138/02, EU:C:2004:172, pkt 63; *Ioannidis*, C-258/04, EU:C:2005:559, pkt 22; a także *Vatsouras i Koupatantze*, C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344, pkt 37.

56 — Punkt 38.

57 — Zobacz także podobnie wyroki: *Collins*, C-138/02, EU:C:2004:172, pkt 70; *Vatsouras i Koupatantze*, C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344, pkt 39; *Prete*, C-367/11, EU:C:2012:668, pkt 46.

58 — Wyrok *Vatsouras i Koupatantze*, C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344, pkt 40.

4. Rozważania uzupełniające dotyczące sytuacji dziecka obywatela państwa członkowskiego, który przyjechał do innego państwa członkowskiego z zamiarem poszukiwania tam pracy

117. Zgodnie z wyjaśnieniami dotyczącymi stanu faktycznego i prawnego, przekazanymi przez sąd odsyłający, skoro N. Alimanovic jest uważana za osobę poszukującą pracy w rozumieniu § 2 ust. 2 pkt 1 FreizügG/EU od grudnia 2011 r., utraciła ona swoje osobiste uprawnienie do pobierania zasiłku na pokrycie kosztów utrzymania dla długotrwale bezrobotnych. Jej dwoje młodszych dzieci, Valentina i Valentino, utraciło również z tego względu ich prawo do pobierania zasiłku socjalnego mającego na celu zagwarantowanie środków ich utrzymania z tytułu § 7 ust. 1 zdanie drugie pkt 2 SGB II, który wyłącza z kręgu osób uprawnionych do korzystania ze świadczeń na pokrycie kosztów utrzymania „cudzoziemców, których prawo pobytu uzasadnione jest wyłącznie poszukiwaniem pracy, oraz członków ich rodzin”⁵⁹.

118. Jak już wcześniej wskazałem, jakkolwiek sąd odsyłający ograniczył swoje pytania drugie i trzecie do wykładni art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 i art. 24 dyrektywy 2004/38, a także art. 18 TFUE i art. 45 ust. 2 TFUE, okoliczność ta nie stoi na przeszkodzie temu, aby Trybunał przekazał sądowi odsyłającemu wszelkie elementy wykładni prawa Unii, które mogą być użyteczne dla rozpoznania zawisłej przed nim sprawy, bez względu na to, czy sąd ten odniósł się do nich w treści tych pytań.

119. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że dzieci obywatela państwa członkowskiego, który pracuje lub pracował w przyjmującym państwie członkowskim, i rodzic sprawujący nad nimi faktyczną opiekę mogą powoływać się w tym państwie na prawo pobytu wyłącznie na podstawie art. 10 rozporządzenia nr 492/2011⁶⁰.

120. To prawo pobytu dzieci zostało w orzecznictwie uznane za „autonomiczne”, ponieważ jest ono związane wyłącznie z prawem dostępu do kształcenia⁶¹, Trybunał orzekł bowiem wyraźnie, że dyrektywa 2004/38 nie uzależnia prawa pobytu dzieci odbywających naukę i rodzica, który sprawuje nad nimi faktyczną opiekę, od okoliczności posiadania przez nich wystarczających środków utrzymania i pełnego ubezpieczenia zdrowotnego⁶² czy w ogóle od spełnienia przesłanek określonych w dyrektywie 2004/38⁶³.

121. W konsekwencji, jeśli zostanie wykazane, czego zbadanie należy do sądu odsyłającego, że Valentina i Valentino Alimanovic uczęszczają regularnie do szkoły położonej w Niemczech, posiadają oni – a także ich matka, Nazifa Alimanovic – prawo pobytu na terytorium niemieckim pomimo upływu okresu sześciu miesięcy wyznaczonego w § 2 ust. 3 zdanie drugie FreizügG/EU.

122. W tych okolicznościach § 7 ust. 1 zdanie drugie pkt 2 SGB II nie będzie znajdował zastosowania do sytuacji N. Alimanovic, ani jej dwojga młodszych dzieci, ponieważ przepis ten dotyczy jedynie osób, „których prawo pobytu uzasadnione jest wyłącznie poszukiwaniem pracy oraz członków ich rodzin”.

59 — Wyróżnienie moje.

60 — Zobacz podobnie wyroki: Ibrahim i Secretary of State for the Home Department, C-310/08, EU:C:2010:80, pkt 59; Teixeira, C-480/08, EU:C:2010:83, pkt 36; Alarape i Tijani, C-529/11, EU:C:2013:290, pkt 26. Przepisem znajdującym zastosowanie w tych sprawach był art. 12 rozporządzenia nr 1612/68, obecnie uchylonego rozporządzeniem nr 492/2011. Przytoczone orzecznictwo zachowuje jednak aktualność, ponieważ art. 10 nowego rozporządzenia jest identyczny z ww. art. 12. Zgodnie z akapitem pierwszym tego przepisu „[d]zieci obywatela państwa członkowskiego, który jest lub był zatrudniony na terytorium innego państwa członkowskiego, mają dostęp do powszechnego systemu kształcenia, nauki zawodu oraz szkolenia zawodowego na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa, jeżeli dzieci te mieszkają na jego terytorium”.

61 — Zobacz podobnie wyroki: Baumbast i R, C-413/99, EU:C:2002:493, pkt 63; Ibrahim i Secretary of State for the Home Department, C-310/08, EU:C:2010:80, pkt 35; Teixeira, C-480/08, EU:C:2010:83, pkt 36, 46.

62 — Zobacz podobnie wyroki: Ibrahim i Secretary of State for the Home Department, C-310/08, EU:C:2010:80, pkt 56, 59; Teixeira, C-480/08, EU:C:2010:83, pkt 70.

63 — Zobacz podobnie wyrok Teixeira, C-480/08, EU:C:2010:83, pkt 61.

VI – Wnioski

123. Prawo do przemieszczania się i do pracy jest podstawową i bezwzględną swobodą prawa Unii. Co przypomniawszy, należy wskazać, że prawodawca Unii ocenił, iż konieczne było wyznaczenie ram dla prawa pobytu obywateli państw członkowskich.

124. W tym względzie art. 7 dyrektywy 2004/38 przewiduje w istocie, że wszyscy obywatele Unii posiadają prawo pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego przez okres dłuższy niż trzy miesiące, jeżeli są pracownikami najemnymi lub osobami pracującymi na własny rachunek w przyjmującym państwie członkowskim; lub 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 tym państwie.

125. Dowodem na charakter swobody przemieszczania się i wynikającego z niej prawa pobytu jako swobody podstawowej jest okoliczność, że art. 14 dyrektywy 2004/38 wprowadza rygorystyczne ramy dla możliwości wydalenia obywatela Unii niespełniającego powyższych przesłanek.

126. Mając na względzie powyższe rozważania, proponuję, aby Trybunał odpowiedział na przedstawione mu przez Bundessozialgericht pytania prejudycjalne w sposób następujący:

- 1) Artykuł 24 ust. 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 nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego wyłączającemu z kręgu osób uprawnionych do korzystania z określonych „specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych” w rozumieniu art. 70 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2004, zmienionego rozporządzeniem nr 1244/2010, które są jednocześnie „świadczeniami z zakresu pomocy społecznej” w rozumieniu dyrektywy 2004/38, obywateli innych państw członkowskich, korzystających z prawa pobytu w okresie przekraczającym trzy miesiące w celu poszukiwania pracy na podstawie art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2004/38, podczas gdy świadczenia te są przyznawane obywatelom przyjmującego państwa członkowskiego znajdującym się w tej samej sytuacji.
- 2) Artykuł 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego wyłączającemu z kręgu osób uprawnionych do korzystania z określonych „specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych” w rozumieniu art. 70 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2004, zmienionego rozporządzeniem nr 1244/2010, które są jednocześnie „świadczeniami z zakresu pomocy społecznej” w rozumieniu dyrektywy 2004/38, w sposób automatyczny i bez indywidualnej oceny, obywateli innych państw członkowskich poszukujących pracy na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego po tym, jak znaleźli się już na rynku pracy tego państwa, podczas gdy świadczenia te są przyznawane obywatelom przyjmującego państwa członkowskiego znajdującym się w tej samej sytuacji.
- 3) W okolicznościach takich jak w postępowaniu głównym dzieci obywatela państwa członkowskiego, który pracuje lub pracował w przyjmującym państwie członkowskim, i rodzica sprawującego nad nimi faktyczną opiekę mogą powoływać się w tym ostatnim państwie na prawo pobytu wyłącznie na podstawie art. 10 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników

wewnątrz Unii, przy czym prawo to nie jest uzależnione od spełnienia przez nich warunku posiadania wystarczających środków utrzymania i pełnego ubezpieczenia zdrowotnego w tym państwie.