



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MELCHIORA WATHELETA
przedstawiona w dniu 4 czerwca 2015 r.¹

Sprawa C-299/14

Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen
przeciwko
Jovannie Garcíi-Nieto,
Joelowi Penii Cuevasowi,
Jovanlis Penii Garcíi, Joelowi Luisowi Penii Cruzowi
[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym]

złożony przez Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (Niemcy)]

Rozporządzenie (WE) nr 883/2004 — Dyrektywa 2004/38/WE — Obywatelstwo Unii — Równość traktowania — Obywatele Unii poszukujący zatrudnienia, którzy przebywają na terytorium innego państwa członkowskiego — Uregulowanie państwa członkowskiego przewidujące wyłączenie tych obywateli z kręgu osób uprawnionych do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych — Rzeczywisty związek pomiędzy tymi obywatelami a rynkiem pracy państwa członkowskiego pobytu

I – Wprowadzenie

1. W niniejszym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy państwo członkowskie może wyłączyć z kręgu osób uprawnionych do świadczenia – o charakterze nieskładkowym – 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, zmienionego rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1244/2010 z dnia 9 grudnia 2010 r.³ (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 883/2004”) obywateli innych państw członkowskich w trakcie trzech pierwszych miesięcy ich pobytu, w sytuacji gdy obywatele ci nie podjęli jeszcze aktywności zawodowej i potrzebują pomocy.

2. Niniejsza sprawa jest kolejną z serii spraw pochodzących z Niemiec, w których sądy odsyłające rozpatrywały kwestię zgodności z prawem Unii, a w szczególności z zasadą równego traktowania sformułowaną w wielu postanowieniach prawa pierwotnego i przepisach prawa wtórnego, uregulowań wyłączających niektórych obywateli Unii Europejskiej z kręgu osób uprawnionych do świadczeń socjalnych przewidzianych w prawie krajowym.

1 — Język oryginału: francuski.

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

3 — Dz.U. L 338, s. 35.

3. Pierwsza z tych spraw, zakończona wyrokiem Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), dotyczyła przypadku obywatelki Unii, która wjechała na terytorium państwa członkowskiego bez zamiaru znalezienia tam pracy i która nie jest w stanie utrzymać się z własnych środków. Druga sprawa, w której w dniu 26 marca 2015 r. przedstawiłem opinię (sprawa Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:210, w toku), dotyczyła obywatela Unii, który po przepracowaniu okresu krótszego niż rok na terytorium państwa członkowskiego, którego nie jest obywatelem, wystąpił z wnioskiem o przyznanie świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania, wypłacanego przez przyjmujące państwo członkowskie.

4. Niniejsza sprawa dotyczy trzeciej sytuacji, tj. sytuacji obywatela Unii, który w trakcie trzech pierwszych miesięcy swojego pobytu na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego nie jest ani pracownikiem najemnym, ani osobą prowadzącą działalność na własny rachunek, przy czym nie można też uznać, że zachował on ten status na podstawie art. 7 ust. 3 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/EWG⁴.

II – Ramy prawne

A – Prawo Unii

1. Traktat FUE

5. 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”.

6. Artykuł 45 TFUE gwarantuje w szczególności swobodę przepływu pracowników w ramach Unii. W myśl ust. 2 tego postanowienia owa swoboda „obejmuje zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami państw członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy”.

2. Rozporządzenie nr 883/2004

7. Artykuł 3 rozporządzenia nr 883/2004 wyznacza zakres przedmiotowy tego aktu, stanowiąc:

„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.

4 — Dz.U. L 158, s. 77 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 5, s. 46.

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;

[...]”.

8. 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”.

9. Rozdział 9 w tytule III rozporządzenia nr 883/2004 jest poświęcony „[s]pecjalnym nieskładkowym świadczeniom pieniężnym”. Składa się on z jedyne go 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 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; 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”.

10. 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 (§) 24 ust. 1 księgi II kodeksu socjalnego”.

3. Dyrektywa 2004/38

11. Motywy 10, 16 i 21 dyrektywy 2004/38 brzmią następująco:

„(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 wydaleni. Wydaleni 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 wydaleni. W rozumieniu zdefiniowanym przez Trybunał Sprawiedliwości, w żadnym wypadku środka wydaleni 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”.

12. Artykuł 6 dyrektywy 2004/38, zatytułowany „Prawo pobytu przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy”, stanowi w ust. 1:

„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”.

13. 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 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;

[...]”.

14. Artykuł 14 dyrektywy 2004/38 jest poświęcony „Zachowaniu 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”.

15. 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 socjalny

16. Paragraf 19a ust. 1, ujęty w Sozialgesetzbuch Erstes Buch (kodeksie socjalnym, księga I, zwanym dalej „SGB I”), określa dwa podstawowe rodzaje świadczeń z zakresu podstawowego zabezpieczenia („Grundsicherung”) przysługujące osobom poszukującym pracy:

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

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

[...]”.

17. Paragraf 1 Sozialgesetzbuch Zweites Buch (kodeksu socjalnego, księga II, zwanego dalej „SGB II”), zatytułowany „Funkcja i cel podstawowego zabezpieczenia dla osób poszukujących pracy”, stanowi w ust. 1 i 3:

„1. Podstawowe zabezpieczenie dla osób poszukujących pracy ma na celu zapewnienie osobom z niego korzystającym środków finansowych pozwalających na godne życie.

[...]

3. Podstawowe zabezpieczenie dla osób poszukujących pracy obejmuje:

- 1) świadczenia mające na celu zakończenie lub poprawę niekorzystnej sytuacji społecznej, w szczególności poprzez ułatwienie im włączenia do życia zawodowego; oraz
- 2) świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania”.

18. Paragraf 7 SGB II, zatytułowany „Osoby uprawnione”, stanowi:

„1. Osobami uprawnionymi do świadczeń przyznawanych na podstawie niniejszej księgi są osoby, które:

- 1) ukończyły 15. rok życia i nie osiągnęły górnej granicy wieku, o której mowa w § 7a,
- 2) są zdolne do pracy,
- 3) potrzebują pomocy, oraz
- 4) mają miejsce stałego pobytu w [Niemczech] (uprawnieni zdolni do pracy).

Z kręgu osób uprawnionych wyłączeni są:

1) obcokrajowcy niebędący pracownikami najemnymi lub osobami prowadzącymi działalność na własny rachunek w [Niemczech], którym nie przysługuje prawo do swobodnego przemieszczania się na mocy § 2 ust. 3 Freizügigkeitsgesetz/EU [ustawy o swobodnym przemieszczaniu się obywateli Unii, zwanej dalej »FreizügG/EU«], oraz członkowie ich rodziny, w trakcie trzech pierwszych miesięcy ich pobytu.

2) obcokrajowcy, których prawo pobytu opiera się wyłącznie na poszukiwaniu pracy, oraz członkowie ich rodziny,

[...]

Zdanie drugie pkt 1 nie dotyczy obcokrajowców, którzy przebywają w [Niemczech] na podstawie dokumentu pobytowego wydanego na podstawie rozdziału 2 oddział 5 ustawy o prawie pobytu. Postanowienia w zakresie prawa pobytu pozostają bez zmian.

[...]”.

19. Paragraf 8 SGB II, dotyczący pojęcia „zdolności do pracy”, stanowi:

„1. Za osobę zdolną do pracy uważa się 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.

[...]”.

20. Paragraf 9 SGB II stanowi:

„1. Za osobę potrzebującą pomocy uważa się każdą osobę, która nie jest w stanie zapewnić sobie utrzymania albo nie jest w stanie zapewnić go sobie w sposób dostateczny, przy uwzględnieniu jej dochodu lub majątku, i nie otrzymuje niezbędnej pomocy od innych osób, w szczególności od członków swojej rodziny lub organów udzielających innych świadczeń socjalnych. [...]

[...]”.

21. W §§ 14–18e SGB II, wchodzących w skład oddziału 1 rozdziału 3, wymieniono poszczególne świadczenia ułatwiające dostęp do rynku pracy.

22. Paragraf 20 SGB II zawiera dodatkowe przepisy dotyczące zabezpieczenia podstawowych potrzeb życiowych, § 21 SGB II – przepisy dotyczące potrzeb dodatkowych, zaś § 22 SGB II – przepisy dotyczące potrzeb mieszkaniowych i grzewczych. Wreszcie §§ 28–30 SGB II odnoszą się do świadczeń na szkolenia oraz udział w życiu społecznym i kulturalnym.

23. Paragraf 1 Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (kodeksu socjalnego, księga XII, zwanego dalej „SGB XII”), dotyczący pomocy społecznej, stanowi:

„Zadaniem pomocy społecznej jest zapewnienie osobom z niej korzystającym środków finansowych pozwalających na godne życie. [...]”.

24. Paragraf 21 SGB XII przewiduje:

„Osobom otrzymującym świadczenia przyznawane na podstawie księgi II nie wypłaca się świadczeń na pokrycie kosztów utrzymania, jeżeli osoby te są zdolne do pracy, lub ze względu na ich więzy rodzinne [...]”.

2. FreizügG/EU

25. W § 1 FreizügG/EU określono zakres stosowania tej ustawy:

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

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

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

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

1) obywatelom Unii, którzy zamierzają przebywać w Niemczech jako pracownicy w celu poszukiwania pracy lub odbycia 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 prowadzących działalność na własny rachunek przewidziane w ust. 1 jest niezależne od:

[...]

2) niezamierzonego bezrobocia potwierdzonego przez właściwy urząd lub przerwania działalności na własny rachunek w wyniku okoliczności niezależnych od woli osoby prowadzącej taką działalność, po okresie pracy, względnie działalności, przekraczającym rok;

[...]

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

[...]”.

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

„Nieaktywni zawodowo obywatele Unii oraz towarzyszący im lub dołączający do nich członkowie ich rodziny posiadają prawo, o którym mowa w § 2 ust. 1, jeśli objęci są ubezpieczeniem zdrowotnym w wystarczającym zakresie oraz posiadają wystarczające środki finansowe na pokrycie kosztów utrzymania. Jeżeli obywatel Unii przebywa na terytorium niemieckim w charakterze studenta, prawo to przysługuje wyłącznie jego małżonkowi lub partnerowi i ich dzieciom, którzy mają zapewnione wystarczające środki finansowe na pokrycie kosztów utrzymania”.

3. Europejska konwencja o pomocy społecznej i medycznej

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

29. Jednak na mocy art. 16 lit. b) tej konwencji w dniu 19 grudnia 2011 r. rząd niemiecki wniósł do niej zastrzeżenie (zwane dalej „zastrzeżeniem”), zgodnie z którym „rząd Republiki Federalnej Niemiec zastrzega sobie prawo do nieprzyznawania obywatelom innych państw stron świadczeń przewidzianych w księdze drugiej niemieckiego kodeksu socjalnego (Podstawowe zabezpieczenie społeczne dla osób poszukujących pracy) w każdorazowo obowiązującym brzmieniu, na takich samych warunkach, jakie mają zastosowanie do ich własnych obywateli”.

III – Okoliczności faktyczne sporu w postępowaniu głównym

30. Skarżącymi w postępowaniu głównym są obywatele hiszpańscy – Jovanna García-Nieto i Joel Peña Cuevas, którzy od lat pozostają w Hiszpanii we wspólnym pożyciu – poza ramami związku małżeńskiego i zarejestrowanego związku partnerskiego – wraz z ich wspólną córką Jovanlis Peña Garcíą oraz niepełnoletnim synem Joela Penii Cuevasa – Joelem Luisem Peña Cruzem.

31. W kwietniu 2012 r. Jovanna García-Nieto wjechała na terytorium Republiki Federalnej Niemiec wraz z córką – Jovanlis Peña Garcíą. W dniu 1 czerwca 2012 r. zarejestrowała się jako osoba poszukująca pracy. Kilkanaście dni później zaczęła pracować jako pomoc kuchenna. Od dnia 1 lipca 2012 r. otrzymywała z tego tytułu miesięczne wynagrodzenie w wysokości 600 EUR netto (od którego odprowadzana była składka na zabezpieczenie społeczne).

32. Krótko później, w dniu 23 czerwca 2012 r. dołączył do nich Joel Peña Cuevas wraz z synem – Joelem Luisem Peña Cruzem. Do dnia 1 listopada 2012 r. cała czwórka zamieszkiwała wspólnie z matką Jovanny Garcíi-Nieto, utrzymując się z jej dochodów.

33. Przez krótki czas – od dnia 2 do dnia 30 listopada 2012 r. – Joel Peña Cuevas wykonywał pracę najemną. Następnie – od dnia 1 grudnia 2012 r. do dnia 1 stycznia 2013 r. – pobierał zasiłek dla bezrobotnych na podstawie księgi III kodeksu socjalnego w oparciu o okresy ubezpieczenia przebyte w Hiszpanii. W styczniu 2013 r. pracował jako sprzątacznik, po czym ponownie zaczął pobierać zasiłek dla bezrobotnych. Od października 2013 r. znów podjął zatrudnienie, które, zgodnie z informacjami zawartymi w postanowieniu odsyłającym, miało się zakończyć w dniu 30 września 2014 r.

34. Od lipca 2012 r. Jovanna García-Nieto i Joel Peña Cuevas pobierają zasiłki rodzinne na dwójkę swoich dzieci, które ponadto od dnia 22 sierpnia 2012 r. zaczęły uczęszczać do szkoły.

35. W dniu 30 lipca 2012 r. skarżący w postępowaniu głównym zwrócili się do Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen (urzędu pośrednictwa pracy dla powiatu okręgu Recklinghausen, zwanego dalej „Jobcenter”) z wnioskiem o przyznanie im świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania w oparciu o przepisy SGB II.

36. Jobcenter odmówił jednak przyznania tego świadczenia Joelowi Peñie Cuevasowi i jego synowi – Joelowi Luisowi Peñie Cruzowi za sierpień i wrzesień 2012 r. Swoją decyzję Jobcenter oparł na § 7 ust. 1 zdanie drugie pkt 1 SGB II, motywując ją tym, że Joel Peña Cuevas i jego syn przebywali w Niemczech krócej niż trzy miesiące, przy czym Joel Peña Cuevas nie był ani pracownikiem, ani osobą prowadzącą działalność na własny rachunek. W ocenie Jobcenter wyłączenie z kręgu osób uprawnionych do rzeczonych świadczeń obejmowało również syna Joela Peñii Cuevasa. Ze względu na złożone przez rząd niemiecki zastrzeżenie do konwencji o pomocy akt ten nie może być źródłem praw.

37. Skarżący w postępowaniu głównym zaskarżyli tę decyzję odmowną do Sozialgericht Gelsenkirchen (sądu właściwego w sprawach z zakresu zabezpieczenia społecznego w Gelsenkirchen, Niemcy), który orzekł po ich myśli. Jobcenter wniósł apelację od tego wyroku do Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (sądu wyższej instancji właściwego w sprawach z zakresu zabezpieczenia społecznego dla kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia).

38. To właśnie w ramach tego postępowania sąd odsyłający powziął wątpliwości co do dopuszczalności – w świetle prawa Unii – całkowitego wyłączenia skarżących w postępowaniu głównym z kręgu osób uprawnionych do świadczeń na pokrycie kosztów utrzymania.

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

39. Postanowieniem z dnia 22 maja 2014 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 17 czerwca 2014 r., Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału, w trybie 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 na pytanie pierwsze odpowiedzi twierdzącej: czy – i w danym przypadku w jakim zakresie – dopuszczalne są 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 w okresie trzech pierwszych miesięcy pobytu, jeżeli obywatele Unii nie mają w Republice Federalnej Niemiec ani statusu pracownika albo osoby prowadzącej działalność na własny rachunek, ani zgodnie z § 2 ust. 3 [FreizügG/EU] nie są uprawnieni do swobodnego przemieszczania się?

3) W przypadku udzielenia na pytanie pierwsze odpowiedzi przeczącej: czy inne przepisy prawa pierwotnego – w szczególności art. 45 ust. 2 TFUE w związku z art. 18 TFUE – stoją na przeszkodzie przepisowi krajowemu, który w okresie trzech pierwszych miesięcy pobytu bezwzględnie odmawia przyznania obywatelom Unii świadczenia socjalnego na pokrycie kosztów utrzymania i jednocześnie ułatwiającego im dostęp do rynku pracy, w wypadku gdy ci obywatele Unii wprawdzie nie mają w Niemczech statusu pracownika albo osoby prowadzącej działalność na własny rachunek, ani zgodnie z § 2 ust. 3 FreizügiG/EU nie są uprawnieni do swobodnego przemieszczania się, niemniej jednak mogą wykazać faktyczny związek z przyjmującym państwem członkowskim, a w szczególności z rynkiem pracy tego państwa?”.

40. Postanowieniem z dnia 19 marca 2015 r. sąd ten zdecydował jednak, że udzielenie odpowiedzi na pytanie pierwsze nie jest konieczne, gdyż takie samo pytanie zostało postawione w sprawie zakończonej wyrokiem Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), w którym Trybunał udzielił na nie odpowiedzi pozytywnej, uznając, iż „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”⁵.

41. Uwagi na piśmie w niniejszym postępowaniu zostały przedłożone przez skarżących w postępowaniu głównym, rządy niemiecki, polski i Zjednoczonego Królestwa oraz Komisję Europejską.

42. Z wyjątkiem rządu polskiego pozostali uczestnicy postępowania przedstawili swoje stanowiska na rozprawie, która miała miejsce w dniu 22 kwietnia 2015 r. Na tej rozprawie swoje argumenty przedstawił również rząd francuski, który wcześniej nie złożył uwag na piśmie.

V – Analiza

A – Uwagi wstępne dotyczące kwalifikacji prawnej świadczeń na pokrycie kosztów utrzymania przewidzianych w prawie krajowym

43. Poprzez swoje drugie pytanie prejudycjalne sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy ograniczenia sformułowanej w art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 zasady równego traktowania przewidziane na mocy przepisów krajowych transponujących art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 są zgodne z prawem Unii, a jeśli tak, to w jakim zakresie.

44. W pytaniu tym sąd odsyłający zestawia § 7 ust. 1 zdanie drugie pkt 1 SGB II z art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, który przewiduje możliwość stosowania odstępstw od zasady równego traktowania obywateli przyjmującego państwa członkowskiego i obywateli Unii w zakresie dostępu do „świadczeń z zakresu pomocy społecznej”.

45. Badanie zgodności unormowania krajowego z art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 będzie zatem celowe tylko wtedy, jeżeli świadczenia będące przedmiotem niniejszej sprawy będzie można uznać za „świadczenia z zakresu pomocy społecznej” w rozumieniu tej dyrektywy.

5 — Punkt 55 oraz pkt 1 sentencji.

46. Trybunał miał już okazję wyjaśnić, że specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne w rozumieniu rozporządzenia nr 883/2004 mogą mieścić się w pojęciu „systemu pomocy społecznej”, o którym mowa w art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38⁶. Za „świadczenia z zakresu pomocy społecznej” w rozumieniu art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 nie można jednak uznawać świadczeń pieniężnych, które niezależnie od ich kwalifikacji w prawie krajowym mają na celu ułatwienie dostępu do rynku pracy⁷. Do świadczeń takich zastosowanie znajduje art. 45 TFUE, którego dotyczy trzecie pytanie prejudycjalne.

47. W rezultacie w zależności od ustalenia, jaka jest natura świadczeń rozpatrywanych w postępowaniu głównym, odpowiedzi będzie należało udzielić albo tylko na drugie, albo tylko na trzecie pytanie sądu odsyłającego.

48. W kwestii tej miałem już okazję dość obszernie wypowiedzieć się w moich opiniach w sprawach Dano⁸ i Alimanovic⁹, w których doszedłem do wniosku, że świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania przewidziane w SGB II mieszczą się w definicji świadczeń z zakresu pomocy społecznej w rozumieniu dyrektywy 2004/38¹⁰.

49. Wydaje się, że również Trybunał podziela stanowisko, iż świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania przewidziane w SGB II są świadczeniami z zakresu pomocy społecznej w rozumieniu dyrektywy 2004/38. W pkt 69 wyroku Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) Trybunał uznał bowiem, że „obywatel Unii w zakresie dotyczącym dostępu do świadczeń socjalnych *takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym* może domagać się traktowania na równi z obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego, tylko jeśli jego pobyt na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego spełnia przesłanki dyrektywy 2004/38”¹¹. Tymczasem sprawa Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) dotyczyła tych samych świadczeń, których przyznania Jobcenter odmówił skarżącym w postępowaniu głównym.

50. W rezultacie, aby uniknąć konieczności modyfikacji zasady sformułowanej w wyroku Vatsouras i Koupatantze¹², zgodnie z którą nie można uznawać za świadczenia z zakresu pomocy społecznej w rozumieniu art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 świadczeń pieniężnych, które mają na celu ułatwienie dostępu do rynku pracy¹³, w mojej analizie skupię się właśnie na art. 24 ust. 2 2004/38, nie zaś na art. 45 ust. 2 TFUE.

51. Dla pełności wywodu odniosę się jednak do tego postanowienia oraz zaproponuję odpowiedź na trzecie pytanie prejudycjalne na wypadek gdyby rozstrzygnięcie, czy rozpatrywane świadczenia są świadczeniami z zakresu pomocy społecznej, czy też świadczeniami służącymi ułatwieniu dostępu do rynku pracy, albo też służą obu tym celom, Trybunał pozostawił sądowi odsyłającemu.

52. W tym kontekście gdyby sąd krajowy stanął na stanowisku, że świadczenia, których domagają się skarżący w postępowaniu głównym, realizują podwójny cel, z jednej strony gwarantując zabezpieczenie ich podstawowych potrzeb, a z drugiej ułatwiając im dostęp do rynku pracy, jego decyzja powinna uwzględniać podstawową funkcję tych świadczeń, za jaką w niniejszym przypadku niewątpliwie należy uznać zapewnienie środków finansowych na pokrycie kosztów utrzymania pozwalających na godne życie.

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

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

8 — Wyrok C-333/13, EU:C:2014:341.

9 — Wyrok C-67/14, EU:C:2015:210, w toku.

10 — Zobacz pkt 65–72 mojej opinii w sprawie Dano, C-333/13, EU:C:2014:341; a także pkt 54–58 mojej opinii w sprawie Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:210, w toku.

11 — Wyróżnienie moje.

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

13 — Ibidem, pkt 45.

B – W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego

53. 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)” – czyli w trakcie poszukiwania pracy przez obywateli Unii, którzy w tym celu wjechali na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego – [w związku z czym] „[obywatele ci] nie mogą zostać wydaleny tak długo, jak tylko [...] mogą dostarczyć dowód, że kontynuują poszukiwanie pracy i mają rzeczywistą szansę bycia zatrudnionym”.

54. Tak więc, o ile „art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38 i art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 przypominają o zakazie dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, [o tyle] art. 24 ust. 2 wspomnianej dyrektywy zawiera odstępstwo od tej zasady”¹⁴.

55. Jeśli chodzi o owe trzy pierwsze miesiące, o których mowa w tym przepisie, w wyroku Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) Trybunał potwierdził wcześniejsze orzecznictwo, w myśl którego „na 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”¹⁵. Orzecznictwo to można uznać za utrwalone¹⁶.

56. Poza tym, odnosząc się do prawa obywateli państw członkowskich poszukujących pracy w innym państwie członkowskim, czyli w drugim przedziale czasowym, o którym mowa w art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, Trybunał orzekł, że przeprowadzona przez niego pod kątem zasady niedyskryminacji analiza „nie wskazała na żaden element, który miałby wpływ na ważność [tego przepisu]”¹⁷.

57. W rzeczywistości nierówne traktowanie obywateli Unii, którzy skorzystali ze swobody przemieszczenia się i pobytu, w porównaniu do obywateli przyjmującego państwa członkowskiego, w zakresie dostępu do świadczeń socjalnych jest „nieuniknioną konsekwencją dyrektywy 2004/38 [wynikającą] z określonej przez prawodawcę Unii w art. 7 wspomnianej dyrektywy zależności między z jednej strony wymogiem posiadania wystarczających środków będącym warunkiem pobytu oraz z drugiej strony troską, aby nie tworzyć obciążenia dla systemu pomocy społecznej państw członkowskich”¹⁸.

58. W tych okolicznościach uregulowanie państwa członkowskiego takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które wyłącza z kręgu osób uprawnionych do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych w rozumieniu rozporządzenia nr 883/2004 (które jednocześnie stanowią świadczenia z zakresu pomocy społecznej w rozumieniu dyrektywy 2004/38) osoby przebywające na terytorium tego państwa członkowskiego w celu poszukiwania pracy, moim zdaniem nie kłóci się ani z art. 4 rozporządzenia nr 883/2004, ani z systemem ustanowionym dyrektywą 2004/38.

59. Wniosek ten znajduje potwierdzenie w ogólnym kontekście prawnym, w jaki wpisuje się dyrektywa 2004/38.

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

15 — Punkt 70.

16 — Zobacz wyroki: Vatsouras i Koupatantze, C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344, pkt 34, 35; a także Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, pkt 56.

17 — Wyrok Vatsouras i Koupatantze, C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344, pkt 46. Prawdą jest, że owo stwierdzenie ważności opierało się na art. 12 WE i art. 39 ust. 2 WE (obecnie art. 18 TFUE i art. 45 ust. 2 TFUE). Niemniej jednak, skoro „każdy 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. wyrok Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, pkt 59, wyróżnienie moje), w moim przekonaniu stwierdzenie przez Trybunał ważności art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 nie ogranicza się jedynie do sytuacji „pracowników” w rozumieniu art. 45 TFUE.

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

60. W wyroku Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) Trybunał przypomniał, 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)”¹⁹.

61. Trybunał odwołał się następnie do utrwalonego orzecznictwa, stwierdzając, że „status obywatela Unii powinien stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich pozwalający tym spośród nich, którzy znajdują się w tej samej sytuacji, na korzystanie w dziedzinie właściwej *ratione materiae* traktatu FUE – z zastrzeżeniem wyjątków wyraźnie w tym względzie przewidzianych – z takiego samego traktowania z punktu widzenia prawa bez względu na ich przynależność państwową (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)”²⁰.

62. Stąd „każdy 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 *ratione materiae* prawa Unii. 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., EU:C:2013:97, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo)”²¹.

63. Trybunał dodał, 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)”²².

64. Trybunał stwierdził 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”²³.

65. Innymi słowy, art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, który zezwala na nierówne traktowanie obywateli Unii i obywateli przyjmującego państwa członkowskiego, stanowi „odstępstwo od zasady równości traktowania wyrażonej w art. 18 TFUE, której to zasady art. 24 ust. 1 tej dyrektywy stanowi jedynie szczególny wyraz”²⁴. Wobec tego przepis ten powinien być interpretowany w sposób ścisły i w zgodzie z postanowieniami traktatu, w tym z postanowieniami dotyczącymi obywatelstwa Unii oraz swobodnego przepływu pracowników.

66. Dodatkowo wszelkie ograniczenia dostępu obywateli Unii, którzy nie mają statusu pracownika lub którzy ten status utracili, do świadczeń socjalnych, wprowadzone na podstawie art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, powinny być uzasadnione²⁵.

19 — Punkt 57.

20 — Wyrok Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, pkt 58.

21 — Ibidem, pkt 59.

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

23 — Ibidem, pkt 61. Wyróżnienie moje.

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

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

67. Uwzględniając wspomniany kontekst oraz zasady, zgodnie z którymi, po pierwsze, wszelkie wyjątki należy interpretować ściśle, a po drugie, wszelkie ograniczenia wprowadzone na podstawie tych wyjątków muszą być uzasadnione, w opinii Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:210, w toku) zarysowałem trzy możliwe sytuacje:

- sytuację obywatela państwa członkowskiego przybywającego na terytorium innego państwa członkowskiego i przebywającego tam przez okres krótszy niż trzy miesiące albo przez okres dłuższy niż trzy miesiące, ale bez zamiaru poszukiwania tam pracy (sytuacja pierwsza);
- sytuację obywatela państwa członkowskiego przybywającego na terytorium innego państwa członkowskiego w celu poszukiwania tam pracy (sytuacja druga), oraz
- sytuację obywatela państwa członkowskiego, który przebywa przez okres dłuższy niż trzy miesiące na terytorium innego państwa członkowskiego i który był tam zatrudniony (sytuacja trzecia).

68. Przypadek skarżących w postępowaniu głównym może odpowiadać zarówno pierwszemu elementowi sytuacji pierwszej (czyli sytuacji obywatela państwa członkowskiego, który wjeżdża na terytorium innego państwa członkowskiego i przebywa na nim przez okres krótszy niż trzy miesiące), jak również sytuacji drugiej (czyli sytuacji obywatela państwa członkowskiego przybywającego na terytorium innego państwa członkowskiego w celu poszukiwania tam pracy).

69. Jak już zauważyłem, w wyroku Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) Trybunał potwierdził, że „na 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 okresie pobytu nieprzekraczającym trzech miesięcy]²⁶.”

70. Taka interpretacja realizuje cel polegający na utrzymaniu równowagi finansowej w ramach systemu zabezpieczenia społecznego państw członkowskich, który przyświeca dyrektywie 2004/38²⁷. Skoro państwa członkowskie nie mogą wymagać od obywateli Unii, aby dysponowali wystarczającymi środkami finansowymi na pokrycie kosztów utrzymania oraz byli objęci ubezpieczeniem zdrowotnym w trakcie trzech miesięcy ich pobytu, uprawnione jest nienakładanie na państwa członkowskie obowiązku ponoszenia kosztów w tym okresie.

71. W przeciwnym razie przyznanie dostępu do świadczeń z zakresu pomocy społecznej obywatelom Unii, którzy nie mają obowiązku dysponować wystarczającymi środkami finansowymi na pokrycie kosztów utrzymania, mogłoby bowiem pociągnąć za sobą masową migrację ludności, doprowadzając do nieracjonalnego obciążenia krajowych systemów zabezpieczenia społecznego.

72. Ponadto, o ile osoby przybywające na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego mogą mieć związki osobiste z innymi obywatelami Unii, którzy już przebywają w tym państwie członkowskim, o tyle ich związek z przyjmującym państwem członkowskim w tym pierwszym okresie jest najprawdopodobniej ograniczony.

73. Dodatkowo w ramach analizy drugiej sytuacji opisywanej przeze mnie w opinii Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:210, w toku) wskazałem, że z orzecznictwa Trybunału wynika, iż „obywatele państw członkowskich, którzy przemieszczają się w celu poszukiwania zatrudnienia, korzystają z zasady równego traktowania wyłącznie w zakresie *dostępu do niego*, [podczas gdy] obywatele, którzy już znaleźli się na rynku pracy, mogą ubiegać się, na podstawie art. 7 ust. 2 rozporządzenia Rady

26 — Punkt 70.

27 — Zobacz motyw 10 tej dyrektywy.

(EWG) nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii²⁸, 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 Unii²⁹], o te same przywileje socjalne i podatkowe na równi z pracownikami krajowymi”³⁰.

74. W obliczu uzasadnienia wyroku Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) dotyczącego równowagi w ramach dyrektywy 2004/38³¹ i rozróżnienia dokonanego w prawie Unii oraz w orzecznictwie Trybunału pomiędzy pracownikiem przybywającym na terytorium państwa członkowskiego w celu poszukiwania pracy a pracownikiem, który funkcjonuje już na rynku pracy tego państwa, nie wydaje mi, aby uregulowanie państwa członkowskiego takie jak uregulowanie rozpatrywane w postępowaniu głównym, wyłączające z kręgu podmiotów uprawnionych do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych w rozumieniu rozporządzenia nr 883/2004 (które jednocześnie stanowią świadczenia z zakresu pomocy społecznej w rozumieniu dyrektywy 2004/38), w trakcie trzech pierwszych miesięcy ich pobytu lub dłużej, osoby przybywające na terytorium tego państwa członkowskiego w celu poszukiwania pracy, było niezgodne z art. 4 tego rozporządzenia, czy też z systemem ustanowionym przez tę dyrektywę.

75. Takie wyłączenie jest nie tylko zgodne z brzmieniem art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, który upoważnia państwa członkowskie do odmowy dostępu do świadczeń z zakresu pomocy społecznej obywatelom innych państw członkowskich, w trakcie trzech pierwszych miesięcy pobytu lub dłużej, jeżeli przybyli oni na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego w celu poszukiwania pracy, ale odpowiada również obiektywnej różnicy – uznanej w orzecznictwie Trybunału oraz w szczególności w art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 492/2011 – między sytuacjami obywateli poszukujących pierwszego zatrudnienia na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, a obywatelami, którzy już funkcjonują na rynku pracy tego państwa³².

76. Takie stanowisko w kwestii interpretacji dyrektywy 2004/38 i rozporządzenia nr 883/2004 wydaje się też znajdować aprobatę w doktrynie, nawet jeśli rozpatrywać je w szerszym kontekście obywatelstwa Unii uregulowanego w art. 18 TFUE, 20 TFUE i 21 TFUE³³.

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

29 — Dz.U. L 141, s. 1.

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

31 — Punkty 67–79.

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

33 — Zdaniem Herwiga Verschuerena, „wydaje się, że takie zrównoważone rozwiązanie zostało w prawie [Unii Europejskiej] zastosowane w dyrektywie 2004/38. W art. 24 [ust.] 2 tej dyrektywy przewidziano bowiem możliwość stosowania odstępstwa od zasady równego traktowania w zakresie pomocy społecznej w trakcie trzech pierwszych miesięcy pobytu [...]” (H. Verschueren, *La libre circulation des personnes à l'intérieur de l'UE et les allocations sociales minimales des États membres: en quête d'équilibre*, *Revue belge de sécurité sociale*, 1^{er} trimestre 2013, s. 127–133, zwłaszcza s. 127, a także s. 117). Również Marc Morsa potwierdza, że „o ile prawo pobytu obwarowane wyłącznie wymogiem posiadania ważnego dowodu tożsamości lub paszportu (art. 6 ust. 1 [dyrektywy 2004/38]) przysługuje wszystkim obywatelom Unii, o tyle art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 zezwala przyjmującemu państwu członkowskiemu na odmowę przyznania osobom nieaktywnym zawodowo prawa do świadczeń z zakresu opieki społecznej przez pierwsze trzy miesiące pobytu, kierując się troską o to, by osoby te nie stały się nieracjonalnym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej tego państwa członkowskiego” (M. Morsa, *Les migrations internes à l'Union européenne sont-elles motivées par un accès à des prestations sociales? Citoyenneté européenne, liberté de circulation et de séjour des inactifs et droits sociaux, la relation entre la coordination européenne et la directive 2004/38*, *Journal des tribunaux du travail*, 2014, s. 245–253, zwłaszcza s. 251). Elaine Fahey kładzie z kolei nacisk na dobór słów w art. 24: „Warto zaznaczyć, że jakkolwiek w art. 24 dyrektywy [2004/38] mowa jest o równym traktowaniu obywateli Unii w zakresie dostępu do pomocy społecznej, przepis ten wyraźnie stanowi, że państwa członkowskie nie są zobowiązane do stosowania zasady równego traktowania w dostępie do pomocy społecznej wobec osób poszukujących pracy. Odstępstwo takie wprowadzono w art. 24 ust. 2 [...]. Użyty w tym przepisie język ma charakter dyrektywalny (»shall«) nie dyskrecjonalny (np. »may«), co jednoznacznie świadczy o tym, że państwa członkowskie nie mają obowiązku świadczenia tej pomocy” (E. Fahey, *Interpretive legitimacy and distinction between „social assistance” and „work seekers allowance”*: Comment on Cases C-22/08 and C-23/08 Vatsouras and Koupatantze, *E.L. Rev.*, 2009, 34(6), s. 933–949, zwłaszcza s. 939 i 940, a także s. 946). Także dla Kay Hailbronner brzmienie art. 24 dyrektywy 2004/38 pozbawione jest wszelkich dwuznaczności: „Artykuł 24 jednoznacznie wyłącza osoby poszukujące pracy z kręgu osób uprawnionych do korzystania z pomocy społecznej w trakcie trzech pierwszych miesięcy ich pobytu albo w danym wypadku dłużej, bez względu na ich rzeczywisty związek z rynkiem pracy” (wyróżnienie moje), K. Hailbronner, *Union citizenship and access to social benefits*, *CML Rev.*, 2005(42), s. 1245–1267, zwłaszcza s. 1263, a także rozwinięcie s. 1259, 1260).

77. Rezultatu mojej analizy i wniosków, do jakich doszedłem, nie zmienia też art. 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”), który poświęcony jest prawu do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu i komunikowania się.

78. Otóż, pomijając generalny charakter art. 7, art. 52 ust. 1 karty przewiduje możliwość wprowadzania ograniczeń praw chronionych na jej gruncie, między innymi pod warunkiem poszanowania zasady proporcjonalności. Tymczasem tak jak istota zasady równego traktowania nie została zanegowana poprzez wprowadzenie odstępstwa w art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, tak też nie doszło do zanegowania prawa do poszanowania praw do życia rodzinnego, chronionego na gruncie art. 7 karty.

C – W przedmiocie trzeciego pytania prejudycjalnego

79. Poprzez swoje pytanie trzecie sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy w razie udzielenia na pytanie pierwsze odpowiedzi przeczącej art. 45 ust. 2 TFUE i art. 18 TFUE w szczególności stoją na przeszkodzie przepisowi krajowemu, który bezwzględnie wyklucza obywateli Unii, których prawo pobytu wynika z chęci poszukiwania pracy, z kręgu osób uprawnionych do świadczeń socjalnych służących, po pierwsze, zapewnieniu środków na pokrycie kosztów utrzymania, a po drugie, ułatwieniu dostępu do rynku pracy.

80. Mimo pozytywnej odpowiedzi na pytanie pierwsze odpowiedź na pytanie trzecie nadal pozostaje istotna na wypadek, gdyby rozstrzygnięcie, jak należy zakwalifikować podstawowe świadczenia z zakresu zabezpieczenia społecznego w świetle prawa Unii, Trybunał pozostawił sądowi odsyłającemu, a sąd ten stwierdził, że podstawową funkcją tych świadczeń jest ułatwienie dostępu do rynku pracy.

81. Trybunał bowiem konsekwentnie orzekł, że „nie ma już możliwości wyłączenia 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 rynku pracy państwa członkowskiego”³⁴.

82. Niemniej jednak w wyroku *Vatsouras i Koupatantze* (C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344) Trybunał orzekł, że „państwa członkowskie mają prawo przyznać taki zasiłek dopiero w następstwie ustalenia, że pomiędzy osobą poszukującą pracy a rynkiem pracy tego państwa istnieje rzeczywisty związek”³⁵.

83. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem istnienie takiego związku można zweryfikować w szczególności poprzez stwierdzenie, że dana osoba przez odpowiednio długi okres rzeczywiście poszukiwała zatrudnienia w danym państwie członkowskim³⁶.

84. 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”³⁷.

34 — Wyrok *Prete*, C-367/11, EU:C:2012:668, pkt 25. Zobacz też podobnie pkt 49 tego wyroku oraz 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.

35 — Punkt 38.

36 — 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.

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

85. Nie można jednakże zignorować stanowiska Trybunału, który orzekł, iż samoistny warunek o charakterze zbyt ogólnym i wyłącznym, ze względu na uprzywilejowanie w sposób niesłuszny jednej okoliczności, która nie musi być reprezentatywna dla rzeczywistego stopnia powiązania osoby ubiegającej się o zasiłek z określonym geograficznie rynkiem pracy, wykluczając wszelkie inne elementy reprezentatywne dla tego powiązania, wykracza poza zakres konieczny do osiągnięcia zamierzonego celu³⁸.

86. Z obu tych stanowisk można wywnioskować, że w celu oceny rzeczywistego związku z danym rynkiem geograficznym oprócz faktu poszukiwania pracy można uwzględnić także inne czynniki.

87. Według Trybunału okoliczności wynikające z kontekstu rodzinnego, takie jak istnienie ścisłych więzi o charakterze osobistym, także mogą przyczyniać się do powstania trwałego związku pomiędzy zainteresowanym a jego nowym przyjmującym państwem członkowskim³⁹. 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 określonym geograficznie rynkiem pracy, wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zamierzonego przez to uregulowanie celu”⁴⁰.

88. Z powyższych rozważań wynika, że prawo Unii, a dokładniej zasada równości ustanowiona w art. 45 ust. 2 TFUE, stoi na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego takiemu jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które automatycznie wyłącza obywatela Unii z kręgu podmiotów uprawnionych do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych w rozumieniu art. 70 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2004, które jednocześnie służy ułatwianiu obywatelom innych państw członkowskich dostępu do rynku pracy, w okresie trzech pierwszych miesięcy ich pobytu na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, bez umożliwienia im przedstawienia dowodów, świadczących o ich rzeczywistym związku z przyjmującym państwem członkowskim.

89. W tym względzie należy uznać, że okoliczności wynikające z kontekstu rodzinnego (jak na przykład uczęszczanie dzieci do szkoły lub istnienie ścisłych więzi, zwłaszcza o charakterze osobistym, z przyjmującym państwem członkowskim)⁴¹ czy też rzeczywiste i efektywne poszukiwanie pracy w rozsądnym okresie, są okolicznościami mogącymi świadczyć o istnieniu takiego związku z przyjmującym państwem członkowskim⁴². Świadczenie w przeszłości pracy, względnie okoliczność znalezienia nowej pracy po złożeniu wniosku o przyznanie świadczeń socjalnych, również powinny zostać uwzględnione dla tych celów⁴³.

90. Jednakże stwierdzenie istnienia takiego związku w kontekście wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie jest zadaniem Trybunału, a właściwych organów krajowych, w tym sądów krajowych.

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

39 — Ibidem, pkt 50.

40 — Ibidem, pkt 51.

41 — Zobacz podobnie wyroki: Prete, C-367/11, EU:C:2012:668, pkt 50; a także Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, pkt 100.

42 — A przynajmniej z rynkiem pracy tego państwa. 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.

43 — Zobacz w tym względzie opinia rzecznika generalnego Ruiz-Jaraba Colomera w sprawach połączonych Vatsouras i Koupatantze (C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:150), który na pierwszy plan wysuwał fakt, że w trakcie pierwszych miesięcy po przybyciu na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego skarżący w postępowaniu głównym wykonywali działalność zarobkową. Zdaniem rzecznika generalnego Ruiza-Jaraba Colomera okoliczność ta świadczy o tym, że skarżących tych „trudno byłoby uznać [...] za zwykłych »poszukujących pracy«, nawet jeśli pracę tę następnie utracili” (pkt 63).

VI – Wnioski

91. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytania prejudycjalne Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen w następujący sposób:

- 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 określonych »specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych« w rozumieniu art. 70 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 883/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, zmienionego rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1244/2010 z dnia 9 grudnia 2010 r., które są jednocześnie „świadczeniami z zakresu pomocy społecznej” w rozumieniu dyrektywy 2004/38, obywateli innych państw członkowskich w okresie trzech pierwszych miesięcy ich pobytu na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego.
- 2) Artykuł 45 ust. 2 TFUE stoi na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego wyłączającemu z kręgu osób uprawnionych do określonych „specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych” w rozumieniu art. 70 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2004, zmienionego rozporządzeniem nr 1244/2010, które jednocześnie służą ułatwianiu dostępu do rynku pracy, obywateli innych państw członkowskich w okresie trzech pierwszych miesięcy ich pobytu na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, bez umożliwienia im przedstawienia dowodów, świadczących o ich rzeczywistym związku z przyjmującym państwem członkowskim.