



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
MELCHIORA WATHELETA  
przedstawiona w dniu 2 czerwca 2016 r.<sup>1</sup>

### Sprawa C-238/15

**Maria do Céu Bragança Linares Verruga,  
Jacinto Manuel Sousa Verruga,  
André Angelo Linares Verruga  
przeciwko**

**Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg (Luksemburg)]

Odesłanie prejudycjalne — Swobodny przepływ osób — Równość traktowania — Przywileje socjalne — Rozporządzenie (UE) nr 492/2011 — Artykuł 7 ust. 2 — Pomoc finansowa na studia wyższe — Warunek — Nieprzerwany staż pracy — Dyskryminacja pośrednia — Uzasadnienie

#### I – Wprowadzenie: uwaga wstępna na temat paradoksu

1. Pomoc finansowa na studia wyższe i warunki jej przyznawania są już przedmiotem obszernego orzecznictwa. W niniejszej sprawie temat ten ponownie znajduje się w samym sercu wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

2. Pytanie prejudycjalne zadane przez tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg (Luksemburg) [sąd administracyjny Wielkiego Księstwa Luksemburga, Luksemburg] dotyczy zgodności przepisów krajowych uzależniających przyznanie pomocy finansowej na studia wyższe studentom niemającym miejsca zamieszkania na terytorium danego państwa członkowskiego od spełnienia warunku, że są oni dziećmi pracowników, którzy zostali zatrudnieni lub praktykowali swą działalność zawodową w tym państwie członkowskim nieprzerwanie przez okres przynajmniej pięciu lat w chwili złożenia wniosku o przyznanie pomocy finansowej.

3. W świecie coraz bardziej konkurencyjnym kształcenie młodzieży jest priorytetem Unii Europejskiej i państw członkowskich<sup>2</sup>. W świecie, którego dominujący model gospodarczy uwidocznili już swe ograniczenia, ograniczenia budżetowe stały się rzeczywistością dnia codziennego.

4. Swoboda przepływu od początku „projektu europejskiego” należy do swobód podstawowych. Jego waga została podkreślona w jeszcze większym stopniu wraz z uznaniem, a następnie rozwojem obywatelstwa europejskiego, z którego studenci korzystają w sposób niezaprzeczalny.

<sup>1</sup> — Język oryginału: francuski.

<sup>2</sup> — Zobacz w tym względzie komunikat Komisji i konkluzje Rady Unii Europejskiej przytoczone przez rzecznika generalnego P. Mengozziego w jego opinii przedstawionej w sprawie Giersch i in., C-20/12, EU:C:2013:70, pkt 42–44.

5. Ta swoboda przepływu jest obecnie kwestionowana i podważana. Przepisy dotyczące przyznawania pomocy finansowej na studia wyższe są kolejnym tego przykładem. Pomiędzy z jednej strony zachowaniem uznania daleko idącej równości, która może pociągać za sobą obniżenie kwot przyznawanych każdemu beneficjentowi, a z drugiej strony erozją tejże równości, związaną z możliwością utrzymania pomocy w znacznej wysokości, sprzyjającej szkoleniu i kształceniu bardziej wtedy ograniczonej liczby obywateli – jakie są obecnie wymogi prawa Unii?

6. Ostatecznie stoi przed nami takie właśnie pytanie.

## II – Ramy prawne

### A – Prawo Unii

1. Rozporządzenie (UE) nr 492/2011

7. W swoim wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sąd odsyłający zmierza do uzyskania wykładni art. 7 ust. 2 rozporządzenia (EWG) nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty<sup>3</sup>, w brzmieniu zmienionym przez dyrektywę 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r.<sup>4</sup>.

8. Jednakże rozporządzenie to zostało uchylone i zastąpione ze skutkiem od dnia 15 czerwca 2011 r. rozporządzeniem (UE) nr 492/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii<sup>5</sup>.

9. Zgodnie z art. 41 akapit drugi tego ostatniego rozporządzenia odniesienia do rozporządzenia nr 1612/68 traktuje się jako odniesienia do rozporządzenia nr 492/2011. Mówiąc bardziej szczegółowo, pragnę zauważyć, że ust. 1 i 2 art. 7 nie zostały zmienione. Będę się zatem odnosił wyłącznie do rozporządzenia nr 492/2011.

10. Artykuł 7 tego rozporządzenia stanowi, co następuje:

„1. Pracownik będący obywatelem państwa członkowskiego nie może być, na terytorium innego państwa członkowskiego, traktowany – ze względu na swą przynależność państwową – odmiennie niż pracownicy krajowi pod względem warunków zatrudnienia i pracy, w szczególności warunków wynagrodzenia, zwolnienia oraz, w przypadku utraty pracy, powrotu do pracy lub ponownego zatrudnienia.

2. Pracownik korzysta z takich samych przywilejów socjalnych i podatkowych jak pracownicy krajowi.

[...]”.

3 — Dz.U. 1968, L 257, s. 2.

4 — Dz.U. 2004, L 158, s. 77.

5 — Dz.U. 2011, L 141, s. 1.

## 2. Dyrektywa 2004/38

### 11. Zgodnie z art. 24 dyrektywy 2004/38:

„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 luksemburskie

12. Loi du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures (ustawa z dnia 22 czerwca 2000 r. o pomocy finansowej państwa na studia wyższe) została zmieniona przez loi du 26 juillet 2010 (ustawę z dnia 26 lipca 2010 r.) (*Mémorial A* 2010, s. 2040) (zwana dalej „ustawą z dnia 22 czerwca 2000 r.”). Artykuł 2 ustawy z dnia 22 czerwca 2000 r. stanowił:

„Beneficjenci pomocy finansowej Z pomocy finansowej państwa na studia wyższe mogą korzystać studenci przyjeźci na studia wyższe, którzy spełniają jeden z następujących warunków:

- a) są obywatelami luksemburskimi lub członkami rodziny obywatela luksemburskiego i mają miejsce zamieszkania w Wielkim Księstwie Luksemburga lub
- b) są obywatelami innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, innego państwa-strony Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym [z dnia 2 maja 1992 r. (Dz.U. 1994, L 1, s. 3)] lub Konfederacji Szwajcarskiej i zgodnie z rozdziałem 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 2008 r. o swobodnym przepływie osób i imigracji, ze zmianami, przebywają w Wielkim Księstwie Luksemburga jako pracownik najemny, osoba prowadząca działalność na własny rachunek, osoba zachowująca taki status lub członek rodziny jednej z tych osób, lub jako osoba, która nabyła prawo stałego pobytu [...]. [...]”.

13. W następstwie wyroku z dnia 20 czerwca 2013 r., Giersch i in. (C-20/12, EU:C:2013:411), art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 19 lipca 2013 r. (*Mémorial A* 2013, s. 3214) wprowadził do ustawy z dnia 22 czerwca 2000 r. art. 2a, o następującym brzmieniu:

„Student niemający miejsca zamieszkania w Wielkim Księstwie Luksemburga również może korzystać z pomocy finansowej na studia wyższe, pod warunkiem że jest dzieckiem pracownika najemnego lub osoby pracującej na własny rachunek będącej obywatelem Luksemburga lub państwa Unii Europejskiej, lub innego państwa będącego stroną Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym, lub Szwajcarii, zatrudnionej lub wykonującej działalność w Luksemburgu, która była zatrudniona lub wykonywała działalność w Luksemburgu przez nieprzerwany okres przynajmniej pięciu lat w chwili złożenia przez tego studenta wniosku o pomoc finansową na studia wyższe. Zatrudnienie w Luksemburgu musi być przynajmniej równe połowie zwykłego wymiaru czasu pracy w danym przedsiębiorstwie na mocy obowiązującej ustawy lub zbiorowego układu pracy. Osoba

zatrudniona na własny rachunek musi być w sposób ciągły objęta obowiązkowym zabezpieczeniem społecznym w Wielkim Księstwie Luksemburga na mocy art. 1 pkt 4 kodeksu zabezpieczenia społecznego w okresie pięciu lat poprzedzających złożenie wniosku o pomoc finansową na studia wyższe”.

14. Ustawa z dnia 22 czerwca 2000 r., zmieniona ustawą z dnia 19 czerwca 2013 r., została jednak szybko uchylona przez loi du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures (ustawę z dnia 24 lipca 2014 r. o pomocy finansowej państwa na studia wyższe) (*Mémorial* A 2014, s. 2188).

15. Obecnie art. 3 tej ustawy stanowi, co następuje:

„Z pomocy finansowej państwa na studia wyższe mogą korzystać studenci i uczniowie określeni w art. 2, zwani dalej »studentami«, którzy spełniają jeden z następujących warunków:

[...]

(5) w przypadku studenta niebędącego rezydentem Wielkiego Księstwa Luksemburga:

- a) jest on pracownikiem będącym obywatelem Luksemburga lub państwa Unii Europejskiej, lub innego państwa będącego stroną Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym, lub Szwajcarii, zatrudnionym lub wykonującym działalność w Wielkim Księstwie Luksemburga w chwili złożenia wniosku o pomoc finansową na studia wyższe; lub
- b) jest on dzieckiem osoby będącej pracownikiem najemnym lub pracującej na własny rachunek, będącej obywatelem Luksemburga lub państwa Unii Europejskiej, lub innego państwa będącego stroną Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym, lub Szwajcarii, zatrudnionej lub wykonującej działalność w Wielkim Księstwie Luksemburga w chwili złożenia przez tego studenta wniosku o pomoc finansową na studia wyższe, pod warunkiem że pracownik nadal przyczynia się do utrzymania owego studenta i że pracownik ten był zatrudniony lub wykonywał działalność w Wielkim Księstwie Luksemburga przez okres przynajmniej pięciu lat w chwili złożenia przez tego studenta wniosku o pomoc finansową na studia wyższe w okresie odniesienia wynoszącym siedem lat wstecz od daty złożenia wniosku o uzyskanie pomocy finansowej na studia wyższe lub, w drodze wyjątku, osoby, która zachowuje status pracownika, spełniała ustalone powyżej kryterium pięciu spośród siedmiu lat w chwili zakończenia działalności zawodowej”.

### III – Okoliczności faktyczne sporu w postępowaniu głównym

16. André Angelo Linares Verruga zamieszkuje ze swoimi rodzicami, Marią do Céu Bragança Linares Verrugą i Jacintem Manuelem Sousą Verrugą, w Longwy (Francja).

17. Maria do Céu Bragança Linares Verruga pracuje w Wielkim Księstwie Luksemburga jako pracownik najemny od dnia 15 maja 2004 r., z jedyną przerwą w okresie od dnia 1 listopada 2011 r. do dnia 15 stycznia 2012 r. Jacinto Manuel Sousa Verruga pracował natomiast w tym państwie członkowskim jako pracownik najemny w okresie od 1 kwietnia 2004 r. do 30 września 2011 r., jak również w okresie od 4 grudnia 2013 r. do 6 stycznia 2014 r. Od dnia 1 lutego 2014 r. pracuje tam na własny rachunek.

18. André Angelo Linares Verruga, będący studentem na uniwersytecie w Liège (Belgia), zwrócił się do państwa luksemburskiego o przyznanie pomocy finansowej na studia wyższe na semestr zimowy roku akademickiego 2013/2014.

19. Decyzją z dnia 28 listopada 2013 r. minister odmówił uwzględnienia jego wniosku o pomoc finansową, opierając się na braku spełnienia warunków wskazanych w art. 2a ustawy z dnia 22 czerwca 2000 r., zmienionej ustawą z dnia 19 lipca 2013 r.

20. W dniu 23 grudnia 2013 r. A.A. Linares Verruga i jego rodzice (zwani dalej „rodziną Verruga”) wnieśli odwołanie od tej decyzji. Decyzją z dnia 14 stycznia 2014 r. minister oddalił to odwołanie.

21. André Angelo Linares Verruga zwrócił się do państwa luksemburskiego również o przyznanie pomocy finansowej na studia wyższe na semestr letni roku akademickiego 2013/2014. Decyzją z dnia 24 marca 2014 r. minister odmówił uwzględnienia tego wniosku o pomoc finansową, z tych samych względów co wskazane w decyzji z dnia 28 listopada 2013 r.

22. W dniu 15 kwietnia 2014 r. rodzina Verruga wniosła do tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg (sądu administracyjnego Wielkiego Księstwa Luksemburga) skargę mającą na celu zmianę lub uchylenie decyzji ministra z dnia 28 listopada 2013 r., z dnia 14 stycznia 2014 r. i z dnia 24 marca 2014 r. Skarga ta została uznana za dopuszczalną w zakresie, w jakim dotyczy uchylenia tychże decyzji.

23. Rodzina Verruga podniosła przed sądem, tytułem głównym, że pomoc finansowa państwa na studia wyższe stanowi świadczenie rodzinne w rozumieniu rozporządzenia (WE) nr 883/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego<sup>6</sup>, w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem (UE) nr 1244/2010 z dnia 9 grudnia 2010 r.<sup>7</sup>, do którego ma prawo każdy pracownik. Tytułem ewentualnym rodzina Verruga podniosła, że pomoc ta stanowi przywilej socjalny w rozumieniu art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 492/2011, w związku z czym jest on objęty zakresem zasady równego traktowania przewidzianej w tym przepisie.

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

24. Opierając się na wyroku z dnia 20 czerwca 2013 r., Giersch i in. (C-20/12, EU:C:2013:411), tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg (sąd administracyjny Wielkiego Księstwa Luksemburga) wychodzi z założenia, że w zakresie, w jakim dofinansowywanie studiów dzieci pracowników przez państwo członkowskie stanowi dla pracownika migrującego przywilej socjalny w rozumieniu art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 492/2011, przepis ten ma zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym.

25. W tym kontekście sąd odsyłający zastanawia się, czy warunek przewidziany w art. 2a ustawy z dnia 22 czerwca 2000 r., zmienionej ustawą z dnia 19 lipca 2013 r., który wymaga od studenta ubiegającego się o pomoc finansową na studia wyższe, który nie jest rezydentem Luksemburga, aby był dzieckiem osoby będącej pracownikiem najemnym lub pracującej na własny rachunek, będącej obywatelem luksemburskim lub obywatelem Unii, i uzależnia przyznanie tej pomocy od okoliczności, żeby ów pracownik był zatrudniony lub wykonywał swą działalność w Luksemburgu nieprzerwanie przez okres przynajmniej pięciu lat w chwili złożenia wniosku o pomoc, nie ma charakteru nadmiernego.

26. Postanowieniem z dnia 20 maja 2015 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 22 maja 2015 r., tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg (sąd administracyjny Wielkiego Księstwa Luksemburga) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału na podstawie art. 267 TFUE z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy warunek stawiany wobec studentów niemających miejsca zamieszkania w Wielkim Księstwie Luksemburga przez art. 2a [ustawy z dnia 22 czerwca 2000 r., zmienionej ustawą z dnia 19 lipca 2013 r.], bez uwzględnienia jakiegokolwiek innego kryterium powiązania, mianowicie warunek polegający na byciu dziećmi pracowników, którzy byli zatrudnieni lub wykonywali działalność

6 — Dz.U. 2004, L 166, s. 1; sprostowanie Dz.U. L 188 z 2013, s. 10.

7 — Dz.U. 2010, L 338, s. 35.

w Luksemburgu przez nieprzerwany okres przynajmniej pięciu lat w chwili złożenia wniosku o pomoc finansową, jest uzasadniony względami polityki oświatowej i polityki budżetowej podniesionymi przez państwo luksemburskie oraz właściwy, odpowiednio proporcjonalny w odniesieniu do zamierzonego celu, mianowicie zamiaru promowania zwiększenia wśród mieszkańców proporcji osób posiadających dyplom ukończenia szkoły wyższej przy jednoczesnym zamiarze zagwarantowania, że osoby te po skorzystaniu z możliwości udostępnianych przez rozpatrywany system pomocy w finansowaniu studiów, w niektórych przypadkach odbywanych za granicą, powrócą do Luksemburga, aby obrócić swoją nabytą w ten sposób wiedzę na rzecz rozwoju gospodarki tego państwa członkowskiego?”.

27. Uwagi na piśmie zostały złożone przez rodzinę Verruga, rządy luksemburski i duński oraz Komisję Europejską. Wszystkie te strony ponadto wyraziły swe uwagi w trakcie rozprawy, która odbyła się w dniu 14 kwietnia 2016 r. Rząd norweski, który nie przedstawił uwag na piśmie, również przedstawił swoje argumenty podczas tej rozprawy.

## V – Analiza

A – *Rozwój orzecznictwa: czy swobodny przepływ „pracownika” stał się obecnie mrzonką?*

### 1. Rozróżnienie między „pracownikami” oraz „nieczynnymi”

28. Swobodny przepływ pracowników jest zagwarantowany przez art. 45 TFUE. Swoboda ta obejmuje zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami państw członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy<sup>8</sup>.

29. Pojęcie „pracownika” w rozumieniu art. 45 TFUE jest definiowane przez Trybunał w sposób spójny. Za pracownika należy uznać „każdego, kto wykonuje konkretne i rzeczywiste zajęcie, z wyłączeniem działalności, której zakres jest na tyle ograniczony, że jest ona całkowicie marginalna i dodatkowa. Cechą charakteryzującą stosunek pracy jest zgodnie z tym orzecznictwem fakt, że dana osoba wykonuje przez pewien okres na rzecz innej osoby i pod jej kierownictwem świadczenia, w zamian za które otrzymuje wynagrodzenie”<sup>9</sup>.

30. Zdaniem Trybunału art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 492/2011 stanowi, „w specyficznej dziedzinie przyznawania przywilejów socjalnych, szczególnie wyraz zasady równego traktowania ustanowionej w art. 45 ust. 2 TFUE”<sup>10</sup> i ma zastosowanie również do pracowników transgranicznych.

8 — O ile sporne przepisy dotyczą zarówno pracowników najemnych, jak i osób prowadzących działalność na własny rachunek, o tyle wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym koncentruje się na art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 492/2011. W konsekwencji dyskusja dotyczyła wyłącznie sytuacji „pracowników najemnych”. Jestem jednak zdania, że rozumowanie, które przedstawię, może mieć zastosowanie odpowiednio do sytuacji osób prowadzących działalność na własny rachunek. Zasada równego traktowania pracowników krajowych i obywateli innych państw członkowskich (w szczególności w odniesieniu do przyznawania przywilejów socjalnych) ma bowiem również zastosowanie do osób prowadzących działalność na własny rachunek (zob. podobnie wyrok z dnia 14 stycznia 1988 r., Komisja/Włochy, 63/86, EU:C:1988:9, pkt 12–16). Zobacz także C. Barnard, *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*, wyd. 4, Oxford, Oxford University Press 2013, s. 313.

9 — Zobacz wyrok z dnia 7 września 2004 r., Trojani, C-456/02, EU:C:2004:488, pkt 15. Wymóg świadczeń rzeczywistych i konkretnych oraz otrzymywanie świadczenia wzajemnego, a także wyłączenie świadczeń czysto marginalnych i dodatkowych pojawiają się w orzecznictwie Trybunału bardzo wcześnie (zob. podobnie wyrok z dnia 23 marca 1982 r., Levin, 53/81, EU:C:1982:105, pkt 17).

10 — Zobacz wyrok z dnia 20 czerwca 2013 r., Giersch i in., C-20/12, EU:C:2013:411, pkt 35. Zobacz także wyrok z dnia 11 września 2007 r., Hendrix, C-287/05, EU:C:2007:494, pkt 53.

31. Przeciwna wykładnia byłaby bowiem niezgodna z treścią rozporządzenia nr 492/2011, ponieważ motyw 5 tego rozporządzenia przewiduje wyraźnie, że prawo do swobodnego przepływu powinno być przyznane „bez różnicy, pracownikom zatrudnionym na stałe, pracownikom sezonowym, przygranicznym oraz prowadzącym działalność w celu świadczenia usług”<sup>11</sup>, a jego art. 7 odnosi się, bez zastrzeżeń, do „pracownika, będącego obywatelem państwa członkowskiego”<sup>12</sup>.

32. Trybunał wywnioskował z tego, że państwo członkowskie „nie może uzależniać przyznania przywileju socjalnego w rozumieniu art. 7 ust. 2 rozporządzenia [nr 492/2011] od spełnienia przez beneficjentów tego przywileju wymogu zamieszkania na terytorium tego państwa członkowskiego”<sup>13</sup>.

33. Uzależnienie przyznania przywileju socjalnego od minimalnego stażu działalności zawodowej zostało też jednoznacznie odrzucone przez Trybunał z powodu charakteru „wspólnotowego” pojęcia „pracownika”. Zgodnie z tym orzecznictwem, wypracowanym w szczególności w odniesieniu do pomocy na pokrycie kosztów utrzymania i edukacji w celu kontynuowania nauki w ramach szkolnictwa wyższego, państwa członkowskie „nie mogą uzależnić jednostronnie przyznania świadczeń socjalnych przewidzianych w art. 7 ust. 2 rozporządzenia [nr 492/2011] od określonego czasu wykonywania działalności zawodowej”<sup>14</sup>.

34. Równolegle rozwinęło się orzecznictwo dotyczące obywateli państw członkowskich, którzy korzystali ze swobody przemieszczania się, lecz nie byli aktywni zawodowo. Trybunał uznał możliwość, aby państwa wymagały dowodu integracji w przyjmującym państwie członkowskim na pewnym poziomie przed przyznaniem danej osobie możliwości skorzystania z przywilejów socjalnych<sup>15</sup>, w szczególności w wyrokach: z dnia 11 lipca 2002 r., D’Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432), oraz z dnia 15 marca 2005 r., Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169). Związek ten może zostać wykazany za pomocą rzeczywistego związku (uprzedniego) z rynkiem pracy przyjmującego państwa członkowskiego lub za pomocą pewnego okresu zamieszkiwania w tym państwie.

35. Istniała zatem jasna i precyzyjna różnica między obywatelami Unii aktywnymi zawodowo i pozostałymi obywatelami. Pierwsi korzystali z pełni równego traktowania z obywatelami krajowymi poczynawszy od pierwszego dnia pracy w przyjmującym państwie członkowskim. Natomiast w przypadku drugich zastosowanie znajdowało bardziej zróżnicowane podejście do równości, oparte na długości pobytu w przyjmującym państwie członkowskim i rzeczywistej integracji ze społeczeństwem danego państwa<sup>16</sup>.

11 — Wyróżnienie moje.

12 — Zobacz podobnie, w odniesieniu do rozporządzenia nr 1612/68 (którego motyw 4 był identyczny z motywem 5 rozporządzenia nr 492/2011), wyroki: z dnia 27 listopada 1997 r., Meints, C-57/96, EU:C:1997:564, pkt 50; z dnia 8 czerwca 1999 r., Meeusen, C-337/97, EU:C:1999:284, pkt 21.

13 — Zobacz wyrok z dnia 27 listopada 1997 r., Meints, C-57/96, EU:C:1997:564, pkt 51, pkt 3 sentencji. Zobacz także wyrok z dnia 8 czerwca 1999 r., Meeusen, C-337/97, EU:C:1999:284, pkt 21, pkt 2 sentencji.

14 — Zobacz wyrok z dnia 21 czerwca 1988 r., Lair, 39/86, EU:C:1988:322, pkt 42. Zobacz także wyrok z dnia 6 czerwca 1985 r., Frascogna, 157/84, EU:C:1985:243, pkt 25, wydany trzy lata wcześniej w odniesieniu do wniosku o specjalny dodatek emerytalny.

15 — Zobacz w tym względzie E. Pataut, *La détermination du lien d’intégration des citoyens européens*, *RTD Eur.*, 2012, s. 623 i nast.

16 — Zobacz podobnie, C. Barnard, *Case C-209/03, R (on the application of Danny Bidar) v. London Borough of Ealing, Secretary of State for Education and Skills*, judgment of the Court (Grand Chamber) 15 march 2005, not yet reported, *CML Rev.*, 42, 2005, s. 1465–1489, zwłaszcza s. 1488.

## 2. Wymóg wystarczającej integracji w odniesieniu do pracowników

36. Jednakże w połowie lat 2000. Trybunał zatarł to dotychczas wyraźne rozróżnienie, wprowadzając do swego orzecznictwa dotyczącego pracowników koncepcję wystarczającej integracji lub rzeczywistego związku z przyjmującym państwem członkowskim<sup>17</sup>.

37. Przypominając wprawdzie o zastosowaniu art. 7 rozporządzenia nr 492/2011 do pracowników przygranicznych<sup>18</sup>, Trybunał przyznał jednak, że państwa członkowskie mogą uzależniać przyznanie przywileju socjalnego od istnienia *wystarczającego* powiązania z zainteresowanym państwem członkowskim<sup>19</sup>. Toteż Trybunał orzekł, że brak *wystarczająco znaczącej* działalności zawodowej po stronie pracownika niemającego miejsca zamieszkania w przyjmującym państwie członkowskim „może stanowić właściwe uzasadnienie odmowy przyznania rozpatrywanego przywileju socjalnego”<sup>20</sup>.

38. Jednakże w wyroku z dnia 14 czerwca 2012 r., Komisja/Niderlandy (C-542/09, EU:C:2012:346), zostało udzielone wyjaśnienie w tym względzie. W wyroku tym Trybunał przypomniał bowiem, że „[o] ile przyznana przez Trybunał państwom członkowskim możliwość, z zastrzeżeniem przestrzegania określonych warunków, wymagania od obywateli innych państw członkowskich określonego poziomu zintegrowania się z ich społecznościami w celu korzystania z przywilejów socjalnych, takich jak dofinansowanie nauki, nie ogranicza się do sytuacji, w których wnioskujący o rozpatrywaną pomoc są obywatelami nieaktywnymi zawodowo, o tyle wymóg spełnienia warunku zamieszkania [...] w celu wykazania wymaganego zintegrowania jest zasadniczo niewłaściwy w odniesieniu do pracowników migrujących i przygranicznych”<sup>21</sup>.

39. Dla tych ostatnich bowiem „okoliczność uczestniczenia w rynku pracy państwa członkowskiego tworzy zasadniczo wystarczająco silny związek ze społecznością tego państwa członkowskiego, pozwalający tym pracownikom korzystać w nim z zasady równego traktowania z pracownikami krajowymi w odniesieniu do przywilejów socjalnych”<sup>22</sup>.

## 3. Konieczność zawężającego interpretowania wymogu wystarczającej integracji pracowników

40. Ów historyczny zarys orzecznictwa Trybunału dotyczącego wykładni art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 492/2011 musi prowadzić do zawężającego rozumienia możliwości uzależnienia przyznania przywileju socjalnego pracownikowi migrującemu lub przygranicznemu od dowodu wystarczającej integracji w przyjmującym państwie członkowskim.

41. Za takim stanowiskiem przemawiają akty przyjęte przez prawodawcę Unii na podstawie art. 45 TFUE.

17 — Zobacz podobnie, S. O’Leary, The curious case of frontier workers and study finance: *Giersch*, *CML Rev.*, 51, 2014, s. 601–622, zwłaszcza s. 609. Zobacz także D. Martin, który w odniesieniu do wyroku z dnia 18 lipca 2007 r., *Hartmann* (C-212/05, EU:C:2007:437), napisał: „Not only the acceptance of a social policy cause of justification in the field of free movement is a *reversal of a consistent case-law*” [D. Martin, Comments on *Fia v. Migrationsverket* (Case C-1/05 of 9 January 2007), *Hartmann v. Freistaat Bayern* (Case C-213/05 of 18 July 2007) and *Hendrix v. Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen* (Case C-287/05 of 11 September 2007), *European Journal of Migration and Law*, 9, 2007, s. 457–471, zwłaszcza s. 467, wyróżnienie moje].

18 — Zobacz podobnie wyroki: z dnia 18 lipca 2007 r., *Hartmann*, C-212/05, EU:C:2007:437, pkt 24; z dnia 18 lipca 2007 r., *Geven*, C-213/05, EU:C:2007:438, pkt 15; z dnia 14 czerwca 2012 r., *Komisja/Niderlandy*, C-542/09, EU:C:2012:346, pkt 33; a także z dnia 20 czerwca 2013 r., *Giersch i in.*, C-20/12, EU:C:2013:411, pkt 37.

19 — Zobacz podobnie J. Cavallini, Subordonner l’octroi d’une allocation à une condition de résidence peut caractériser une discrimination indirecte, *JCP/La Semaine Juridique – Édition sociale*, nr 40, 2007, s. 32–34.

20 — Wyroki: z dnia 18 lipca 2007 r., *Hartmann*, C-212/05, EU:C:2007:437, pkt 36; z dnia 18 lipca 2007 r., *Geven*, C-213/05, EU:C:2007:438, pkt 26.

21 — Wyrok z dnia 14 czerwca 2012 r., *Komisja/Niderlandy*, C-542/09, EU:C:2012:346, pkt 63. Wyróżnienie moje. Prawo krajowe rozpatrywane w tej sprawie uzależniało finansowanie studiów wyższych odbywanych poza terytorium danego państwa członkowskiego od warunku zamieszkiwania na terytorium tego państwa przez przynajmniej trzy lata w okresie sześciu lat poprzedzających rozpoczęcie studiów.

22 — Wyrok z dnia 14 czerwca 2012 r., *Komisja/Niderlandy*, C-542/09, EU:C:2012:346, pkt 65.



42. Przede wszystkim, zasada niedyskryminacji w odniesieniu do przyznawania przywilejów socjalnych między pracownikami migrującymi lub pracownikami przygranicznymi oraz pracownikami krajowymi znajduje potwierdzenie w art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 492/2011.

43. Przepis ten w związku z tym, zgodnie z art. 288 akapit drugi TFUE, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowany we wszystkich państwach członkowskich. Państwa te nie posiadają zatem, co do zasady, żadnego zakresu uznania przy wdrażaniu art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 492/2011<sup>23</sup>.

44. Następnie, istnienie rozróżnienia pomiędzy pracownikami migrującymi i członkami ich rodzin z jednej strony a obywatelami Unii, którzy ubiegają się o pomoc społeczną, choć nie są aktywni zawodowo, z drugiej strony wynika z art. 24 dyrektywy 2004/38.

45. Albowiem „[o] ile ten ostatni przepis stanowi w ust. 1, że 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«, o tyle w ust. 2 uściśla on, że państwo członkowskie – w odniesieniu do osób *niebędących pracownikami najemnymi, osobami pracującymi na własny rachunek, osobami, które zachowują ten status, i członkami ich rodziny* – może ograniczyć przyznanie uprawnienia do pomocy pokrycia kosztów utrzymania w postaci stypendiów lub pożyczek studenckich dla studentów, którzy nie nabyli prawa stałego pobytu”<sup>24</sup>.

#### B – W przedmiocie pytania prejudycjalnego

46. Jak już wskazałem w przedstawieniu stanu prawnego, to właśnie w następstwie wyroku z dnia 20 czerwca 2013 r., Giersch i in. (C-20/12, EU:C:2013:411), zmienione zostały przepisy luksemburskie odnoszące się do pomocy finansowej państwa na studia wyższe. W konsekwencji przy udzielaniu odpowiedzi na pytanie przedstawione przez sąd odsyłający nie można pominąć tego wyroku.

#### 1. Zmiany przepisów luksemburskich w sprawie pomocy finansowej państwa na studia wyższe

47. Zgodnie z ustawą z dnia 22 czerwca 2000 r. przyznanie pomocy finansowej państwa na studia wyższe było uzależnione od zamieszkania lub pobytu studenta na terytorium Luksemburga.

48. W następstwie wyroku z dnia 20 czerwca 2013 r., Giersch i in. (C-20/12, EU:C:2013:411), ustawa z dnia 19 lipca 2013 r. zmieniła ustawę z dnia 22 czerwca 2000 r. w ten sposób, że rozszerzyła możliwość skorzystania z pomocy finansowej państwa na studentów, którzy nie zamieszkują w Luksemburgu, pod warunkiem że dany student „jest dzieckiem osoby będącej pracownikiem najemnym lub osoby pracującej na własny rachunek, będącej obywatelem Luksemburga lub państwa Unii Europejskiej [...] zatrudnionej lub wykonującej działalność w Luksemburgu, która była zatrudniona lub wykonywała działalność w Luksemburgu przez nieprzerwany okres przynajmniej pięciu lat w chwili złożenia przez tego studenta wniosku o pomoc finansową na studia wyższe”<sup>25</sup>.

23 — Zobacz podobnie D. Martin, Comments on *Jia v. Migrationsverket* (Case C-1/05 of 9 January 2007), *Hartmann v. Freistaat Bayern* (Case C-213/05 of 18 July 2007) and *Hendrix v. Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen* (Case C-287/05 of 11 September 2007), *European Journal of Migration and Law*, 9, 2007, s. 457–471, zwłaszcza s. 467.

24 — Wyrok z dnia 14 czerwca 2012 r., Komisja/Niderlandy, C-542/09, EU:C:2012:346, pkt 64. Wyróżnienie moje.

25 — Artykuł 2a ustawy z dnia 22 czerwca 2000 r., wprowadzony przez art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 19 lipca 2013 r.

49. Ustawa ta została szybko uchylona ustawą z dnia 24 lipca 2014 r., który przewiduje, że warunek pracy rodzica studenta niebędącego rezydentem należy rozumieć jako „okres przynajmniej pięciu lat w chwili złożenia przez tego studenta wniosku o pomoc finansową na studia wyższe w okresie odniesienia wynoszącym siedem lat wstecz od daty złożenia wniosku o uzyskanie pomocy finansowej na studia wyższe”<sup>26</sup>.

## 2. Wyrok Giersch i in.

50. Niektóre rozważania przedstawione przez Trybunał w wyroku z dnia 20 czerwca 2013 r., Giersch i in. (C-20/12, EU:C:2013:411), pozostały istotne po zmianie przepisów, która nastąpiła w roku 2013.

51. W pierwszej kolejności, „dofinansowywanie studiów dzieci pracowników przez państwo członkowskie stanowi dla pracownika migrującego [który w dalszym ciągu utrzymuje dziecko] przywilej socjalny w rozumieniu [...] art. 7 ust. 2 rozporządzenia [nr 492/2011]”<sup>27</sup>.

52. W drugiej kolejności, członkowie rodziny pracownika migrującego są natomiast pośrednimi beneficjentami równego traktowania, z jakiego korzysta ten pracownik na mocy art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 492/2011. „Skoro przyznanie dziecku pracownika migrującego dofinansowania do studiów stanowi dla tego pracownika migrującego przywilej socjalny, dziecko może samo powoływać się na ten przepis celem uzyskania tego dofinansowania, jeśli na mocy prawa krajowego dofinansowanie to przyznaje się bezpośrednio studentowi”<sup>28</sup>.

53. W trzeciej kolejności, wymóg zamieszkiwania na terytorium Luksemburga, taki jak ten, który został nałożony przez sporny przepis w sprawie, która doprowadziła do wydania wyroku z dnia 20 czerwca 2013 r., Giersch i in. (C-20/12, EU:C:2013:411), może działać przede wszystkim na niekorzyść obywateli państw członkowskich innych niż przyjmujące państwo członkowskie, gdyż to osoby niemające zamieszkania w państwie przyjmującym są najczęściej cudzoziemcami<sup>29</sup>. „Nierówność traktowania wynikająca z faktu, że spełnienie warunku zamieszkania wymagane jest od studentów będących dziećmi pracowników przygranicznych, stanowi zatem dyskryminację pośrednią, co do zasady zabronioną, chyba że okaże się ona obiektywnie uzasadniona”<sup>30</sup>. Aby tak było, musi być ona odpowiednia dla osiągnięcia prawnie uzasadnionego celu i nie może wykraczać poza to, co niezbędne do jego osiągnięcia<sup>31</sup>.

54. W czwartej kolejności, „podjęte przez państwo członkowskie działanie mające na celu zapewnienie wysokiego poziomu wykształcenia ludności zamieszkującej na jego terytorium oraz wspieranie rozwoju gospodarki zmierza do osiągnięcia uzasadnionego celu, który może uzasadniać dyskryminację pośrednią ze względu na przynależność państwową”<sup>32</sup>.

26 — Artykuł 3 ustawy z dnia 24 lipca 2014 r. o pomocy finansowej państwa na pobieranie nauki w ramach szkolnictwa wyższego. Ustawa ta nie jest przedmiotem niniejszej sprawy.

27 — Wyrok z dnia 20 czerwca 2013 r., Giersch i in., C-20/12, EU:C:2013:411, pkt 39.

28 — Wyrok z dnia 20 czerwca 2013 r., Giersch i in., C-20/12, EU:C:2013:411, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo.

29 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 20 czerwca 2013 r., Giersch i in., C-20/12, EU:C:2013:411, pkt 44)

30 — Wyrok z dnia 20 czerwca 2013 r., Giersch i in., C-20/12, EU:C:2013:411, pkt 46.

31 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 20 czerwca 2013 r., Giersch i in., C-20/12, EU:C:2013:411, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo.

32 — Wyrok z dnia 20 czerwca 2013 r., Giersch i in., C-20/12, EU:C:2013:411, pkt 56.

### 3. W przedmiocie istnienia ewentualnej obiektywnie uzasadnionej dyskryminacji

#### a) W przedmiocie istnienia dyskryminacji

55. Zgodnie z art. 2a ustawy z dnia 22 czerwca 2000 r., zmienionej ustawą z dnia 19 lipca 2013 r., „[s]tudent *niemający miejsca zamieszkania* w Wielkim Księstwie Luksemburga również może korzystać z pomocy finansowej na studia wyższe, pod warunkiem że jest dzieckiem osoby będącej pracownikiem najemnym lub pracującej na własny rachunek, będącej obywatelem Luksemburga lub państwa Unii Europejskiej [...], zatrudnionej lub wykonującej działalność w Luksemburgu, która była zatrudniona lub wykonywała działalność w Luksemburgu przez nieprzerwany okres przynajmniej pięciu lat w chwili złożenia przez tego studenta wniosku o pomoc finansową na studia wyższe”<sup>33</sup>.

56. W konsekwencji, chociaż warunek ten stosuje się jednakowo do obywateli luksemburskich i do obywateli innych państw członkowskich, podobnie jak uregulowanie rozpatrywane w sprawie, w której wydano wyrok z dnia 20 czerwca 2013 r., Giersch i in. (C-20/12, EU:C:2013:411), wprowadza on jednak różnicowanie ze względu na miejsce zamieszkania.

57. W postaci mającej zastosowanie w sporze w postępowaniu głównym przepisy krajowe uzależniają przyznanie pomocy finansowej na studia wyższe studentom niemającym miejsca zamieszkania na terytorium Luksemburga od spełnienia warunku bycia dziećmi pracowników, którzy zostali zatrudnieni lub praktykowali swą działalność zawodową w tym państwie członkowskim nieprzerwanie przez okres przynajmniej pięciu lat w chwili złożenia wniosku o przyznanie pomocy finansowej.

58. Warunek ten nie jest przewidziany w odniesieniu do studentów, którzy mają miejsce zamieszkania na terytorium Luksemburga, przy czym cel wskazywany przez to państwo członkowskie polega na promowaniu wzrostu proporcji osób posiadających dyplom ukończenia szkoły wyższej.

59. Moim zdaniem takie rozróżnienie może oczywiście działać przede wszystkim na niekorzyść obywateli innych państw członkowskich, ponieważ, jak Trybunał stwierdził w wyroku z dnia 20 czerwca 2013 r., Giersch i in. (C-20/12, EU:C:2013:411, pkt 44), osoby niemające zamieszkania w państwie przyjmującym są najczęściej cudzoziemcami. Jest to zatem moim zdaniem dyskryminacja pośrednia ze względu na przynależność państwową, która może być dopuszczalna tylko pod warunkiem obiektywnego uzasadnienia.

#### b) W przedmiocie istnienia prawnie uzasadnionego celu

60. W swoich uwagach na piśmie rząd luksemburski twierdzi, że cel realizowany przez nowy przepis luksemburski jest identyczny z celem „socjalnym”, który został podniesiony w celu uzasadnienia ustawodawstwa mającego zastosowanie w sprawie, w której wydano wyrok z dnia 20 czerwca 2013 r., Giersch i in. (C-20/12, EU:C:2013:411).

61. Jak się wydaje, twierdzenie to nie może zostać podważone. Jak wynika bowiem z uzasadnienia projektu ustawy nr 6585<sup>34</sup>, leżącego u podstaw ustawy z dnia 19 lipca 2013 r., zmiana systemu pomocy finansowej państwa luksemburskiego na studia wyższe służyła jedynie „wyciągnięciu wniosków” z wyroku z dnia 20 czerwca 2013 r., Giersch i in. (C-20/12, EU:C:2013:411).

33 — Wyróżnienie moje.

34 — Projekt ustawy nr 6585 zmieniającej ustawę z dnia 22 czerwca 2000 r. o pomocy finansowej państwa na pobieranie nauki w ramach szkolnictwa wyższego (dokument 6585 z dnia 5 lipca 2013 r., s. 2, dostępny na stronie internetowej Izby Deputowanych Wielkiego Księstwa Luksemburga pod adresem: <http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&id=6585#>).

62. Tymczasem cel ten, który polega na znaczącym zwiększeniu w populacji rezydentów w Luksemburgu udziału osób posiadających dyplom ukończenia szkoły wyższej<sup>35</sup>, został uznany przez Trybunał za cel interesu ogólnego uznany na poziomie Unii<sup>36</sup>.

63. Trybunał orzekł bowiem, że podjęte przez państwo członkowskie działanie mające na celu zapewnienie wysokiego poziomu wykształcenia ludności zamieszkującej na jego terytorium oraz wspieranie rozwoju gospodarki zmierza do osiągnięcia uzasadnionego celu, który może uzasadniać dyskryminację pośrednią ze względu na przynależność państwową<sup>37</sup>.

64. W tych okolicznościach uważam, że nie należy podważać owego celu spornych przepisów ani jego prawnie uzasadnionego charakteru.

c) W przedmiocie odpowiedniego charakteru warunku minimalnego i nieprzerwanego stażu pracy

65. Nie ma potrzeby ponownie przypominać, że pracownicy migrujący i przygraniczni, uzyskawszy dostęp do rynku pracy jednego z państw członkowskich, wystarczająco mocno zintegrowali się ze społecznością tego państwa, co pozwala im korzystać w tym państwie z zasady równego traktowania w zakresie przywilejów socjalnych w odniesieniu do pracowników krajowych i do pracowników będących rezydentami<sup>38</sup>.

66. Ów związek w postaci integracji wynika w szczególności z faktu, że pracownicy migrujący przyczyniają się do finansowania polityki społecznej przyjmującego państwa członkowskiego poprzez podatki i składki na zabezpieczenie społeczne, które płacą w tym państwie w związku z wykonywaniem w nim pracy najemnej. Powinni zatem móc korzystać z niej na takich samych zasadach, co pracownicy krajowi<sup>39</sup>.

67. Trybunał dopuścił co prawda pewne podstawy mogące uzasadniać przepisy wprowadzające rozróżnienie między rezydentami i nierezydentami wykonującymi działalność zawodową w danym państwie członkowskim, w zależności od stopnia ich integracji ze społeczeństwem tego państwa lub ich więzi z tym społeczeństwem<sup>40</sup>.

68. Pragnę jednak przypomnieć moją niechęć wobec takiej ewolucji orzecznictwa<sup>41</sup>. W istocie bowiem, „co się tyczy pracowników migrujących i przygranicznych, okoliczność uczestniczenia w rynku pracy państwa członkowskiego tworzy *zasadniczo* wystarczająco silny związek ze społecznością tego państwa członkowskiego, pozwalający tym pracownikom korzystać w nim z zasady równego traktowania z pracownikami krajowymi w odniesieniu do przywilejów socjalnych”<sup>42</sup>. Wymóg dotyczący dowodu szczególnej integracji w odniesieniu do tych osób stanowi zatem wyjątek od zasady, wobec czego powinien być stosowany w sposób zawężający.

69. Istnieje w pewnym sensie *domniemanie* integracji pracownika migrującego lub przygranicznego w państwie członkowskim, w którym pracuje i na rzecz którego płaci podatki i składki na zabezpieczenie społeczne, przyczyniające się do finansowania polityk społecznych tego państwa<sup>43</sup>.

35 — Wyrok z dnia 20 czerwca 2013 r., Giersch i in., C-20/12, EU:C:2013:411, pkt 48.

36 — Wyrok z dnia 20 czerwca 2013 r., Giersch i in., C-20/12, EU:C:2013:411, pkt 53.

37 — Wyrok z dnia 20 czerwca 2013 r., Giersch i in., C-20/12, EU:C:2013:411, pkt 56 i sentencja.

38 — Zobacz podobnie wyroki: z dnia 14 czerwca 2012 r., Komisja/Niderlandy, C-542/09, EU:C:2012:346, pkt 65; z dnia 20 czerwca 2013 r., Giersch i in., C-20/12, EU:C:2013:411, pkt 63.

39 — Zobacz podobnie wyroki: z dnia 14 czerwca 2012 r., Komisja/Niderlandy, C-542/09, EU:C:2012:346, pkt 66; z dnia 20 czerwca 2013 r., Giersch i in., C-20/12, EU:C:2013:411, pkt 63.

40 — Zobacz w tym względzie rozważania zawarte w tytule A niniejszej opinii.

41 — Zobacz pkt 40 niniejszej opinii.

42 — Wyrok z dnia 14 czerwca 2012 r., Komisja/Niderlandy, C-542/09, EU:C:2012:346, pkt 65. Wyróżnienie moje.

43 — Zobacz podobnie S. O’Leary, The curious case of frontier workers and study finance: *Giersch*, *CML Rev.*, 51, 2014, s. 601–622, zwłaszcza s. 610.

70. W związku z tym, o ile mogę „przyjąć, że możliwe jest założenie, iż prawdopodobieństwo osiedlenia się w Luksemburgu i integracji z luksemburskim rynkiem pracy po zakończeniu studiów, nawet jeżeli te studia zostały odbyte za granicą, jest większe w przypadku studentów zamieszkałych w Luksemburgu w chwili rozpoczęcia studiów, niż w przypadku studentów niebędących rezydentami”<sup>44</sup>, jestem raczej ostrożny w przedmiocie wpływu, jaki może mieć w tym względzie staż pracy na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego jednego z rodziców studenta.

71. W swoim początkowym orzecznictwie Trybunał odrzucał zresztą definitywnie możliwość uzależnienia przyznania przywileju socjalnego od minimalnego stażu działalności zawodowej<sup>45</sup>.

72. W konsekwencji zgadzam się z opinią Komisji, zgodnie z którą warunek dotyczący wystarczającej integracji jednego z rodziców studenta na rynku pracy przyjmującego państwa członkowskiego wydaje się pozbawiony związku z zamierzonym celem, a mianowicie wzrostem udziału w populacji rezydentów w Wielkim Księstwie Luksemburga osób posiadających dyplom ukończenia szkoły wyższej<sup>46</sup>.

73. Jednakże wydaje się, że przesłanka dotycząca długości stażu pracy jednego z rodziców studenta na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego została wskazana przez sam Trybunał, nawet jeśli tylko tytułem przykładu. W istocie w swym badaniu *niezbędnego* charakteru warunku zamieszkania znajdującego zastosowanie w sprawie, w której wydano wyrok z dnia 20 czerwca 2013 r., Giersch i in. (C-20/12, EU:C:2013:411), Trybunał sam uznał, że wydaje się możliwe, iż powiązanie studenta z Wielkim Księstwem Luksemburga wystarczające do stwierdzenia istnienia rozsądnego prawdopodobieństwa, że beneficjenci pomocy powrócą w celu osiedlenia się w Luksemburgu i będą dostępni na rynku pracy w tym państwie członkowskim, wypływała „również z faktu, że student ten zamieszkuje sam lub z rodzicami w jednym z państw członkowskich graniczących [...] oraz że jego rodzice od długiego czasu pracują w tym państwie członkowskim i mieszkają w jego okolicy”<sup>47</sup>.

74. Takie podejście stanowi dysonans wobec podejścia tradycyjnie przyjmowanego przez Trybunał w odniesieniu do mobilności studentów. Czyż w wyroku z dnia 25 października 2012 r., Prete (C-367/11, EU:C:2012:668), Trybunał nie stwierdził słusznie, że należy odrzucić argumentację przedstawioną przez rząd belgijski, zgodnie z którą osoba mieszkająca blisko granicy państwa członkowskiego, w którym ukończyła naukę, w sposób bardziej naturalny będzie się skłaniać ku wejściu na rynek pracy wspomnianego państwa, z którym wykazuje związek<sup>48</sup>? W istocie bowiem „wiedza zdobyta przez uczącego się podczas nauki nie przesądza o przypisaniu go co do zasady do danego geograficznego rynku pracy”<sup>49</sup>.

44 — Wyrok z dnia 20 czerwca 2013 r., Giersch i in., C-20/12, EU:C:2013:411, pkt 67.

45 — Zobacz podobnie wyroki: z dnia 21 czerwca 1988 r., Lair, 39/86, EU:C:1988:322, pkt 42; z dnia 6 czerwca 1985 r., Frascogna, 157/84, EU:C:1985:243, pkt 25.

46 — Zobacz uwagi Komisji na piśmie (pkt 44). Dwa przykłady przytoczone przez Komisję podczas rozprawy w dniu 14 kwietnia 2016 r. stanowiły istotne wskazówki w tym zakresie. Zgodnie ze spornymi przepisami dziecko litewskie, którego ojciec, posiadający tę samą przynależność państwową, mieszka i pracuje w Luksemburgu zaledwie od jednego miesiąca, ma, co do zasady, prawo do pomocy finansowej na pobieranie nauki w ramach szkolnictwa wyższego. Natomiast dziecko, którego ojciec jest belgijskim pracownikiem przygranicznym, który pracuje w Luksemburgu od ponad 15 lat, ale z okresem przerwy w ostatnich pięciu latach, nie będzie miało prawa do powyższej pomocy, pomimo że dziecko to odbyło tu całą swą naukę. Warunek nieprzerwanego stażu pracy ma również zastosowanie, w ten sam sposób, do dziecka belgijskiego pracownika przygranicznego, które zawsze mieszkało ze swoim drugim rodzicem na Cyprze – i prawdopodobnie nie ma ono zatem zamiaru osiedlenia się w Luksemburgu po ukończeniu studiów – i do dziecka belgijskiego pracownika przygranicznego, które mieszkało z nim w Belgii i odbyło całą naukę w Luksemburgu.

47 — Wyrok z dnia 20 czerwca 2013 r., Giersch i in., C-20/12, EU:C:2013:411, pkt 78. Ów element uzasadnienia jest również uznany, jak się wydaje, w sentencji tego wyroku, która stanowi, że „[o] ile cel polegający na zwiększeniu liczby rezydentów posiadających dyplom ukończenia szkoły wyższej dla potrzeb wspierania rozwoju gospodarki tego państwa członkowskiego stanowi prawnie uzasadniony cel mogący uzasadnić takie odmienne traktowanie oraz o ile warunek zamieszkania, taki, jaki został przewidziany w przepisach krajowych, których dotyczy postępowanie główne, jest właściwy dla zapewnienia realizacji tego celu, o tyle warunek taki wykracza jednak poza to, co konieczne dla osiągnięcia zamierzonego celu, w zakresie, w jakim stanowi przeszkodę w uwzględnieniu innych elementów potencjalnie reprezentatywnych dla rzeczywistego stopnia powiązania osoby składającej wniosek o pomoc ze społeczeństwem lub rynkiem pracy danego państwa członkowskiego, *takich jak fakt, że jedno z rodziców, które nadal przyczynia się do utrzymania studenta, ma trwale zatrudnienie w tym państwie członkowskim oraz pracowało już w tym państwie przez długi czas*” (wyróżnienie moje).

48 — Punkt 45 tego wyroku.

49 — Wyrok z dnia 25 października 2012 r., Prete, C-367/11, EU:C:2012:668, pkt 45. Zobacz także wyrok z dnia 15 marca 2005 r., Bidar, C-209/03, EU:C:2005:169, pkt 58.

75. Realia życia studentów wydają mi się bliższe temu właśnie ustaleniu. W konsekwencji, w świetle tego stwierdzenia i powyższych rozważań, uważam, że wymóg minimalnego nieprzerwanego stażu pracy rodzica studenta wydaje mi się nieodpowiedni dla osiągnięcia zamierzonego celu.

76. Jednakże muszę również przyznać, że Trybunał przyjął *de facto* i *de iure*, że zatrudnienie przez rodziców od długiego czasu w państwie członkowskim wypłacającą wnioskowaną pomoc może być właściwym sposobem wykazania rzeczywistego powiązania ze społeczeństwem lub rynkiem pracy tego państwa.

77. Na wypadek gdyby Trybunał potwierdził tę analizę, zbadam zatem ewentualnie konieczny charakter warunku minimalnego nieprzerwanego stażu pracy.

d) W przedmiocie konieczności warunku minimalnego nieprzerwanego stażu pracy

78. Aby warunek dotyczący minimalnego nieprzerwanego stażu pracy w momencie złożenia wniosku o pomoc finansową był zgodny z prawem Unii, nie powinien on wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu.

79. Wiele mówi tu sytuacja leżąca u podstaw sporu w postępowaniu głównym. Odmowa pomocy finansowej A.A. Linaresowi Verrudze miała miejsce pomimo tego, że oboje jego rodzice pracowali w Luksemburgu nieprzerwanie przez okres ponad pięciu lat z kilkoma tylko krótkimi przerwami w ciągu pięciu lat poprzedzających złożenie wniosku o pomoc finansową.

80. Tymczasem możliwość odstępstwa od ścisłego stosowania zasady równego traktowania w odniesieniu do przyznawania przywilejów socjalnych wobec pracowników migrujących i przygranicznych, takiej jak ta powtórzona w art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 492/2011, może być jedynie ograniczona i interpretowana w sposób zawężający.

81. W konsekwencji unormowanie takie jak to przewidziane przez ustawodawstwo rozpatrywane w sprawie głównej, uzależniające przyznanie pomocy finansowej na studia wyższe od spełnienia warunku minimalnego nieprzerwanego stażu pracy o długości okres pięciu lat, w sposób ogólny, bez pozostawiania organom właściwym do zbadania sytuacji wnioskodawcy żadnego zakresu uznania, wydaje mi się wykraczać poza to, co konieczne do osiągnięcia prawnie uzasadnionego celu polegającego na zwiększeniu wśród mieszkańców liczby posiadaczy dyplomów ukończenia studiów w celu wspierania rozwoju gospodarki krajowej<sup>50</sup>.

82. Taki przepis, jak mi się wydaje, ma charakter zbyt ogólny i wykluczający w rozumieniu orzecznictwa Trybunału. W istocie „faworyzuje on bowiem niesłusznie jedną okoliczność, która niekoniecznie jest reprezentatywna dla rzeczywistego i skutecznego stopnia powiązania osoby ubiegającej się o zasiłek [...] z geograficznie określonym rynkiem pracy, wykluczając wszelkie inne elementy reprezentatywne dla tego powiązania”<sup>51</sup>. W ten sposób warunek ten wykracza tym samym poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu.

50 — W tym względzie zmiana wprowadzona ustawą z dnia 24 lipca 2014 r. o pomocy finansowej państwa na pobieranie nauki w ramach szkolnictwa wyższego, na podstawie której staż pięciu lat pracy jest obecnie obliczany w okresie odniesienia wynoszącym siedem lat, nie wydaje mi się jeszcze odpowiadać wymogowi proporcjonalności. W wyroku z dnia 14 czerwca 2012 r., Komisja/Niderlandy (C-542/09, EU:C:2012:346), Trybunał uznał bowiem za sprzeczne z prawem Unii ustawodawstwo niderlandzkie. Tymczasem prawo krajowe, którego dotyczyła tamta sprawa, było mniej surowe niż ustawa luksemburska, ponieważ uzależniało finansowanie studiów wyższych odbywanych poza terytorium państwa od warunku zamieszkiwania w nim przez przynajmniej trzy lata w okresie sześciu lat poprzedzających rozpoczęcie studiów.

51 — Wyrok z dnia 11 lipca 2002 r., D’Hoop, C-224/98, EU:C:2002:432, pkt 39. Zobacz także podobnie wyrok z dnia 18 lipca 2013 r. Prinz i Seeberger, C-523/11 i C-585/11, EU:C:2013:524, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo.

83. Wskazana przez rząd luksemburski analogia z art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38 nie jest w stanie moim zdaniem zmienić tego stwierdzenia. Oczywiście sam Trybunał odnosi się do tego przepisu w pkt 80 wyroku z dnia 20 czerwca 2013 r., *Giersch i in.* (C-20/12, EU:C:2013:411). Chodzi tu jednakże o zwykłą ilustrację warunku upływu czasu, który Trybunał uznał za właściwy w celu uniknięcia ryzyka „pojawienia się »turystyki stypendialnej«”<sup>52</sup>. Przede wszystkim jednak, jak podkreśla sam Trybunał, warunek ten funkcjonuje „w innym kontekście”<sup>53</sup>.

84. Do przyznania prawa stałego pobytu osobom trwale osiedlonym w przyjmującym państwie członkowskim art. 16 dyrektywy 2004/38 przewiduje bowiem warunek minimalnego nieprzerwanego okresu zamieszkania. Tymczasem taki взгляд z definicji nie ma zastosowania do sytuacji pracowników przygranicznych.

85. Odniesienie do art. 24 dyrektywy 2004/38 wcale nie jest bardziej odpowiednie. Przeciwnie, jak wykazałem w moich wywodach, art. 24 ust. 2 tej dyrektywy zastrzega wyraźnie możliwość odstępstwa od zasady równego traktowania wobec osób *innych* niż pracownicy najemni, osoby prowadzące działalność na własny rachunek, osoby, które zachowują ten status, i członkowie ich rodzin.

## VI – Wnioski

86. Mając na względzie powyższe rozważania, proponuję, aby Trybunał udzielił następującej odpowiedzi na pytanie prejudycjalne zadane przez tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg (sąd administracyjny Wielkiego Księstwa Luksemburga, Luksemburg) w następujący sposób:

Artykuł 7 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 492/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniom państwa członkowskiego, takim jak te będące przedmiotem postępowania głównego, które uzależniają przyznanie pomocy finansowej na studia wyższe od spełnienia warunku wykonywania pracy przez rodziców studenta w sposób nieprzerwany przez okres przynajmniej pięciu lat w chwili złożenia wniosku o pomoc finansową, i ustanawia odmienne traktowanie, stanowiące dyskryminację pośrednią, pomiędzy osobami zamieszkującymi w danym państwie członkowskim a tymi, które nie zamieszkują w tym państwie członkowskim, lecz są dziećmi pracowników przygranicznych prowadzących działalność w tym państwie członkowskim.

52 — Wyrok z dnia 20 czerwca 2013 r., *Giersch i in.*, C-20/12, EU:C:2013:411, pkt 80.

53 — Wyrok z dnia 20 czerwca 2013 r., *Giersch i in.*, C-20/12, EU:C:2013:411, pkt 80.