

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 4 marca 2010 r.*

W sprawie C-578/08

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 68 WE i 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Raad van State (Niderlandy) postanowieniem z dnia 23 grudnia 2008 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 29 grudnia 2008 r., w postępowaniu:

Rhimou Chakroun

przeciwko

Minister van Buitenlandse Zaken,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: J.N. Cunha Rodrigues, prezes izby, A. Rosas (sprawozdawca), U. Lõhmus, A. Ó Caoimh i A. Arabadjiev, sędziowie,

* Język postępowania: niderlandzki.

rzecznik generalny: E. Sharpston,
sekretarz: M. Ferreira, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 21 października 2009 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu R. Chakroun przez adwokata R. Veerkampa,

- w imieniu rządu niderlandzkiego przez C.M. Wissels oraz Y. de Vriesa, działających w charakterze pełnomocników,

- w imieniu rządu greckiego przez T. Papadopoulou, G. Kanellopoulosa oraz Z. Chatzipavlou, działających w charakterze pełnomocników,

- w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez M. Condou-Durande oraz R. Troostersa, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 10 grudnia 2009 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 2 lit. d) oraz art. 7 ust. 1 lit. c) dyrektywy Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz.U. L 251, s. 12, zwanej dalej „dyrektywą”).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Rhimou Chakroun a minister van Buitenlandse Zaken (ministrem spraw zagranicznych, zwanym dalej „ministrem”) w przedmiocie zaskarżonej przez skarżącą w postępowaniu przed sądem krajowym odmowy przyznania jej zezwolenia na pobyt tymczasowy.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Dyrektywa określa warunki wykonania prawa do łączenia rodziny przez obywateli państwa trzeciego zamieszkujących legalnie na terytorium państw członkowskich.

4 Motywy 2, 4 i 6 dyrektywy brzmią następująco:

„(2) Środki dotyczące łączenia rodziny powinny zostać przyjęte zgodnie z obowiązkiem ochrony rodziny i poszanowania życia rodzinnego zawartym w wielu instrumentach prawa międzynarodowego. Niniejsza dyrektywa szanuje prawa podstawowe i przestrzega zasad uznanych w szczególności w art. 8 [europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej »EKPC«)] oraz w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, proklamowanej w Nicei w dniu 7 grudnia 2000 r. [Dz.U. C 364, s. 1, zwanej dalej »kartą«].

[...]

(4) Łączenie rodziny jest niezbędne w celu umożliwienia życia rodzinnego. Pomaga ono stworzyć stabilność socjokulturową ułatwiającą integrację obywateli państw trzecich w danym państwie członkowskim, a także wspiera spójność gospodarczą i społeczną, będącą podstawowym celem Wspólnoty określonym w traktacie.

[...]

(6) W celu ochrony rodziny i ustanowienia lub zachowania życia rodzinnego powinno się ustalić istotne warunki dla wykonania prawa do łączenia rodziny na podstawie wspólnych kryteriów”.

5 Artykuł 2 lit. a)–d) dyrektywy obejmuje następujące definicje:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

- a) »obywatel państwa trzeciego« oznacza każdą osobę, która nie jest obywatelem Unii w rozumieniu art. 17 ust. 1 traktatu;

- b) »uchodźca« oznacza każdego obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca posiadającego status uchodźcy w rozumieniu konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców z dnia 28 lipca 1951 r., zmienionej protokołem podpisanym w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r.;

- c) »członek rodziny rozdzielonej« oznacza obywatela państwa trzeciego mieszkającego zgodnie z prawem w państwie członkowskim i składającego wniosek lub którego członkowie rodziny składają wniosek o przyłączenie się do niego;

- d) »łączenie rodziny« oznacza wjazd i pobyt w państwie członkowskim przez członków rodziny obywatela państwa trzeciego mieszkającego zgodnie z prawem w tym państwie członkowskim w celu zachowania komórki rodzinnej, bez względu na to, czy związek rodzinny powstał przed wjazdem rezydenta czy po”.

6 Artykuł 4 ust. 1 lit. a) dyrektywy stanowi:

„Państwa członkowskie zezwalają na wjazd i pobyt, na mocy niniejszej dyrektywy i z zastrzeżeniem zgodności z warunkami określonymi w rozdziale IV oraz w art. 16, następujących członków rodziny:

a) małżonek członka rodziny rozdzielonej”.

7 Artykuł 7 ust. 1 dyrektywy przewiduje:

„W przypadku złożenia wniosku o łączenie rodziny dane państwo członkowskie może zażądać, aby osoba, która złożyła ten wniosek, dostarczyła dowodów, że członek rodziny rozdzielonej posiada:

a) zakwaterowanie uznawane za normalne dla porównywalnej rodziny w tym samym regionie oraz spełnia ogólne standardy w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa obowiązujące w danym państwie członkowskim;

b) ubezpieczenie chorobowe w odniesieniu do wszystkich rodzajów ryzyka, którym zwykle obejmuje się jego współobywateli w danym państwie członkowskim, dla siebie i członków rodziny;

c) stabilne i regularne środki, które wystarczają do utrzymania tej osoby oraz członków jej rodziny, bez korzystania z systemu pomocy społecznej danego państwa członkowskiego. Państwa członkowskie dokonują oceny tych środków poprzez odniesienie do ich rodzaju i regularności wpływu, przy czym mogą wziąć pod uwagę poziom najniższych krajowych płac, rent i emerytur, a także liczbę członków rodziny”.

8 Artykuł 9 ust. 1 i 2 dyrektywy stanowi:

„1. Niniejszy rozdział ma zastosowanie do łączenia rodzin uchodźców uznawanych przez państwa członkowskie.

2. Państwa członkowskie mogą ograniczyć stosowanie niniejszego rozdziału do uchodźców, których związki rodzinne trwały przed ich wjazdem”.

9 Artykuł 17 jest zredagowany w sposób następujący:

„Państwa członkowskie należycie uwzględniają charakter i trwałość więzi rodzinnych danej osoby oraz czas pobytu tej osoby w państwie członkowskim oraz istnienie rodziny, a także więzi kulturowych i społecznych z państwem pochodzenia, w przypadku gdy odrzucają wniosek, wycofują lub odmawiają przedłużenia ważności dokumentu pobytowego bądź gdy podejmują decyzję o nakazaniu wydalenia członka rodziny rozdzielonej lub członków jego rodziny”.

- 10 Zgodnie z art. 20 dyrektywy powinna ona być zostać transponowana przez państwa członkowskie do ich krajowego porządku prawnego najpóźniej do dnia 3 października 2005 r.

Prawo krajowe

- 11 Artykuł 16 ust. 1 lit. c) Vreemdelingenwet 2000 (ustawy o cudzoziemcach z 2000 r.) przewiduje:

„Można odmówić udzielenia zezwolenia na pobyt na czas określony [...], jeśli:

[...]

- c) cudzoziemiec nie posiada, niezależnie i trwale, wystarczających środków utrzymania lub jeśli osoba, u której cudzoziemiec zamierza przebywać, nie posiada, niezależnie i trwale, wystarczających środków utrzymania”.

- 12 Większość przepisów mających znaczenie dla sprawy przed sądem krajowym jest zawarta w Vreemdelingenbesluit 2000 (dekrecie o cudzoziemcach z 2000 r., zwanym dalej „Vb 2000”). Dekret ten został zmieniony dekretem królewskim z dnia 29 września 2004 r. (*Staatsblad* 2004, nr 496) w celu dokonania transpozycji dyrektywy.

13 Artykuł 1.1 lit. r) Vb 2000 określa założenie rodziny jako połączenie małżonków [...], jeśli więź małżeńska została utworzona, podczas gdy główna osoba miała główne miejsce zamieszkania w Niderlandach.

14 Artykuł 3.13 ust. 1 Vb 2000 stanowi w zakresie istotnym dla sporu przed sądem krajowym:

„Zezwolenie na pobyt na czas określony [...] jest udzielane na warunkach łączenia rodziny lub założenia rodziny członkowi rodziny [...] głównej osoby [...], jeżeli spełnione są wszystkie przesłanki wymienione w art. 3.16–3.22”.

15 Artykuł 3.22 Vb 2000 brzmi następująco:

„1. Zezwolenie na pobyt, o którym mowa w art. 3.13 ust. 1, jest udzielane, jeżeli główna osoba:

a) trwale i niezależnie posiada dochód netto określony w art. 3.74 lit. a) [...];

[...]

2. W przypadku założenia rodziny zezwolenie na pobyt jest udzielane w drodze odstąpienia od przepisów ust. 1, jeśli główna osoba trwale i niezależnie posiada dochód netto wynoszący przynajmniej 120% wynagrodzenia minimalnego określonego w art. 8 ust. 1 lit. a) i w art. 14 *Wet minimumloon en minimum vakantiebijslag* (ustawy o wynagrodzeniu minimalnym i minimalnych dodatkach urlopowych), wraz z dodatkiem urlopowym, o którym mowa w art. 15 tej ustawy”.

16 Artykuł 3.74 lit. a) i d) Vb 2000 stanowi:

„Środki utrzymania [...] są wystarczające, jeżeli dochód netto jest równy:

- a) normom pomocy określonym w art. 21 *Wet werk en bijstand* (ustawy o pracy i pomocy, zwanej dalej »Wwb«) dla odpowiedniej kategorii osób samotnych, samotnych rodziców lub małżonków i rodzin, wraz ze świadczeniem urlopowym [...];

[...]

- d) w przypadku założenia rodziny – 120% minimalnego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 8 ust. 1 lit. a) i w art. 14 ustawy o wynagrodzeniu minimalnym i minimalnych dodatkach urlopowych, wraz z dodatkiem urlopowym, o którym mowa w art. 15 tej ustawy”.

17 Z dokumentów przedstawionych przez sąd krajowy wynika, że w chwili branej pod uwagę dla potrzeb postępowania przed nim się toczącego norma pomocy określona zgodnie z art. 21 lit. c) Wwb dla zainteresowanych w wieku od 21 lat do 65 lat, gdy oboje małżonkowie mają mniej niż 65 lat, wynosiła 1 207,91 EUR miesięcznie, podczas gdy

w przypadku założenia rodziny środki utrzymania uważane są za wystarczające, jeśli dochód netto wynosi 1 441,44 EUR miesięcznie wraz ze świadczeniem urlopowym.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

- 18 M. Chakroun, obywatel Maroka, urodził się w dniu 1 lipca 1944 r. Od dnia 21 grudnia 1970 r. zamieszkuje w Niderlandach i posiada tam zezwolenie na pobyt zwykły na czas nieokreślony. Od dnia 12 lipca 2005 r. pobiera on zasiłek na podstawie *Wet tot verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid* (ustawy z dnia 6 listopada 1986 r. o ubezpieczeniu pracowników od finansowych skutków bezrobocia), który – jeżeli okoliczności się nie zmieniają – będzie utrzymany do dnia 12 lipca 2010 r.
- 19 R. Chakroun, również obywatelka Maroka, urodziła się w dniu 18 lipca 1948 r. i wyszła za mąż za M. Chakrouna w dniu 31 lipca 1972 r.
- 20 W dniu 10 marca 2006 r. R. Chakroun złożyła w ambasadzie Niderlandów w Rabacie (Maroko) wniosek o zezwolenie na pobyt tymczasowy, aby zamieszkać z mężem.
- 21 Decyzją z dnia 17 lipca 2006 r. minister odrzucił ten wniosek na tej podstawie, że M. Chakroun nie uzyskiwał wystarczającego dochodu w rozumieniu Vb 2000. Otrzymywany przez M. Chakrouna zasiłek dla bezrobotnych wynosił bowiem 1 322,73 EUR netto miesięcznie wraz ze świadczeniem urlopowym, co stanowi kwotę niższą niż norma dochodów mająca zastosowanie do założenia rodziny, czyli 1 441,44 EUR.

- 22 Odwołanie wniesione przez R. Chakroun od tej decyzji minister uznał za bezzasadne decyzją z dnia 21 lutego 2007 r.
- 23 Wyrokiem z dnia 15 października 2007 r. Rechtbank 's-Gravenhage uznał za bezzasadną skargę, którą R. Chakroun wniosła od decyzji z dnia 21 lutego 2007 r. Następnie skarżąca w postępowaniu przed sądem krajowym wniosła środek odwoławczy od tego wyroku przed Raad van State.
- 24 Przed tym sądem R. Chakroun podniosła w pierwszej kolejności kwestię, czy art. 7 ust. 1 lit. c) dyrektywy został właściwie wdrożony w art. 3.74 lit. d) oraz w art. 3.22 ust. 2 Vb 2000, jako że przepisy te wymagają, by członek rodziny rozdzielonej w przypadku założenia rodziny posiadał środki wynoszące 120% minimalnego wynagrodzenia.
- 25 Sąd krajowy wyjaśnia, że wynagrodzenie minimalne jest istotnym odniesieniem w Wwb, którego celem jest zagwarantowanie minimum egzystencji wszystkim obywatelom niderlandzkim zamieszkującym w Niderlandach oraz wszystkim zrównanym z nimi pod względem statusu cudzoziemcom zamieszkującym w Niderlandach, którzy znajdują się lub którym grozi znalezienie się w sytuacji braku środków niezbędnych do utrzymania (art. 11 Wwb). Stosowanie tej ustawy należy do właściwości gmin.
- 26 Wwb przewiduje dwie kategorie pomocy. Po pierwsze, istnieje pomoc ogólna, przez którą rozumie się pomoc mającą na celu pokrycie niezbędnych ogólnych kosztów utrzymania [art. 5 lit. b) Wwb]. Po drugie, ustawa przewiduje pomoc szczególną, która jest podstawą prawa dla zainteresowanego w zakresie, w jakim nie posiada on środków pozwalających na pokrycie niezbędnych kosztów utrzymania wynikających ze szczególnych okoliczności, i jeżeli zdaniem kolegium gminnego koszty te nie mogą być pokryte przez inne dostępne środki (art. 35 ust. 1 Wwb).

- 27 Minimalne wynagrodzenie osoby mającej 23 lata Wwb traktuje jako punkt odniesienia w celu określenia potrzeb i kwoty, do której osoba jest uprawniona w ramach pomocy ogólnej. Kwota odpowiadająca 120% minimalnego wynagrodzenia jest – jak wskazuje rząd niderlandzki w swych uwagach – kwotą, powyżej której rezydent nie może korzystać z pomocy ogólnej lub szczególnej.
- 28 Raad van State zastanawia się, czy w razie wykonywania art. 7 ust. 1 lit. c) dyrektywy państwa członkowskie mogą lub powinny brać pod uwagę – ewentualnie ryczałtowo – świadczenia społeczne, które mają formę pomocy szczególnej. Na podstawie decyzji kolegium gminnego po przeanalizowaniu sytuacji wnioskodawcy pomoc specjalna może przybrać różne formy, w tym zwolnienia z podatku.
- 29 R. Chakroun podważa w drugiej kolejności rozróżnienie dokonane w ustawodawstwie niderlandzkim pomiędzy łączeniem rodziny i założeniem rodziny w zależności od tego, czy więź rodzinna powstała przed wjazdem członka rodziny rozdzielonej na terytorium niderlandzkie, czy po tym wjeździe, gdyż takie rozróżnienie nie wynika z art. 7 ust. 1 dyrektywy. Gdyby bowiem wniosek będący przedmiotem postępowania przed sądem krajowym był uznany za wniosek o łączenie rodziny w rozumieniu ustawodawstwa niderlandzkiego, to wzięta pod uwagę byłaby norma pomocy, o której mowa w art. 21 lit. c) Wwb, zgodnie z art. 3.74 lit. a) Vb 2000, tak że środki M. Chakrouna byłyby wyższe od wymaganej kwoty.
- 30 Raad van State ma wątpliwości co do możliwości dokonywania przez państwa członkowskie rozróżnienia między założeniem rodziny a łączeniem rodziny, ale uściśla, że nie jest wykluczone, iż dyrektywa nie sprzeciwia się ustawodawstwu, w którym rozróżnienie dokonane jest według tego, czy więzi rodzinne powstały przed datą czy po dacie wjazdu członka rodziny rozdzielonej na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego. Sąd ten zauważa, że to ostatnie rozróżnienie jest przewidziane w art. 9 dyrektywy, mającym zastosowanie do uchodźców, oraz w art. 16 ust. 1 i 5 dyrektywy Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz.U. 2004, L 16, s. 44).

31 W związku z powyższym Raad van State postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy zwrot »korzystanie z systemu pomocy społecznej« zawarty w art. 7 ust. 1 lit. c) [dyrektywy] należy interpretować w ten sposób, że pozwala on państwu członkowskiemu na przyjęcie przepisów o łączeniu rodziny odmawiających go członkowi rodziny rozdzielonej, który wykazał, iż posiada stabilne i regularne środki wystarczające do utrzymania jego oraz członków jego rodziny, lecz który z powodu poziomu dochodów byłby jednak uprawniony do szczególnej pomocy w przypadku szczególnych i indywidualnie ustalonych kosztów niezbędnych do jego utrzymania, zwolnień z podatku przyznanych przez samorząd terytorialny w zależności od dochodów lub środków wspierania dochodów w ramach gminnej polityki minimalnej (»minimabeleid«)?
- 2) Czy [dyrektywę], a w szczególności jej art. 2 lit. d), należy interpretować w ten sposób, że przepis ten sprzeciwia się regulacji krajowej, która w celu zastosowania warunków dotyczących dochodów w art. 7 ust. 1 lit. c) dokonuje rozróżnienia w zależności od tego, czy więzi rodzinne powstały przed wjazdem czy po wjeździe na terytorium osoby mieszkającej w państwie członkowskim?»

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

32 Stawiając pytanie pierwsze, sąd krajowy dąży do ustalenia, czy zwrot „korzystanie z systemu pomocy społecznej” zawarty w art. 7 ust. 1 lit. c) dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że pozwala on państwu członkowskiemu na przyjęcie przepisów

o łączeniu rodziny odmawiających go członkowi rodziny rozdzielonej, który wykazał, iż posiada stabilne i regularne środki wystarczające do utrzymania jego oraz członków jego rodziny, lecz który z powodu poziomu dochodów byłby jednak uprawniony do szczególnej pomocy w przypadku szczególnych i indywidualnie ustalonych kosztów niezbędnych do jego utrzymania, zwolnień z podatku przyznanych przez samorząd terytorialny w zależności od dochodów lub środków wspierania dochodów w ramach gminnej polityki minimalnej („minimabeleid”).

Uwagi przedstawione przez strony

- ³³ Skarżąca w postępowaniu przed sądem krajowym twierdzi, że „system pomocy społecznej danego państwa członkowskiego”, o którym mowa w art. 7 ust. 1 lit. c) dyrektywy, może oznaczać tylko regulacje na szczeblu krajowym, podczas gdy niektóre regulacje wymienione przez Raad van State są wprowadzone na szczeblu gminnym. Podnosi także, że odesłanie w art. 7 ust. 1 lit. c) dyrektywy do poziomu najniższych krajowych płac, rent i emerytur oznacza, że poziom ten stanowi górną granicę.
- ³⁴ Skarżąca w postępowaniu przed sądem krajowym, tak samo jak Komisja Wspólnot Europejskich, podkreśla, że pozostawiony krajom członkowskim margines swobodnego uznania co do wykonania dyrektywy nie powinien naruszać celów i skuteczności tej dyrektywy. Wyjaśnia w szczególności, że norma 120% minimalnego wynagrodzenia – jaka została ustalona – skutkuje tym, że młodzi wnioskodawcy praktycznie nigdy nie będą mogli spełnić kryterium środków utrzymania, pracując w pełnym wymiarze czasu pracy. Ustawa przyjmuje bowiem za punkt odniesienia minimalne wynagrodzenie osoby w wieku 23 lat. Tymczasem minimalne wynagrodzenie osób mających mniej niż 23 lata stanowi tylko część wynagrodzenia osoby w wieku 23 lat, czyli na przykład 72% w przypadku osoby w wieku 21 lat, tak że osoba w wieku 21 lat powinna zarabiać 160% minimalnego wynagrodzenia w swojej kategorii wiekowej, aby spełnić to kryterium.

- 35 W toku rozprawy R. Chakroun zacytowała sporządzony przez Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (naukowy ośrodek badań i dokumentacji) niderlandzkiego ministerstwa sprawiedliwości raport oceniający wpływ podniesienia dochodów wymaganych dla celów łączenia rodzin na imigrację będących cudzoziemcami małżonków do Niderlandów. Według R. Chakroun negatywne aspekty opisane w tym raporcie wskazują, że przepisy niderlandzkie są sprzeczne z celem dyrektywy.
- 36 Komisja twierdzi, że elementem decydującym według dyrektywy jest to, czy zainteresowany sam posiada środki wystarczające do zaspokojenia swoich podstawowych potrzeb, i to bez korzystania z pomocy społecznej. System przewidziany dyrektywą nie powinien być rozumiany jako pozwalający państwu członkowskiemu na podsumowanie wszystkich korzyści socjalnych, o które zainteresowani mogą się ewentualnie ubiegać, aby określić w rezultacie wymagany próg dochodów.
- 37 Komisja podkreśla w tym względzie, tak jak wskazano w pkt 4.3.3 jej sprawozdania dla Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 października 2008 r. dotyczącego stosowania dyrektywy 2003/86 [COM(2008) 610], że kwota wymagana przez władze niderlandzkie w celu oceny, czy środki są wystarczające, jest najwyższa ze wszystkich państw członkowskich Wspólnoty. Podnosi także między innymi, że gdyby w sprawie przed sądem krajowym więzi rodzinne pomiędzy małżonkami Chakroun istniały jeszcze przed wjazdem M. Chakrouna na terytorium Wspólnoty, kwota dochodów brana pod uwagę w celu oceny, czy środki są wystarczające, byłaby niższa od kwoty uwzględnianej we wspomnianej sprawie na podstawie art. 3.74 lit. d) Vb 2000. Z tego względu można uważać, że kwota wymagana przez przepisy krajowe, gdy więzi rodzinne istnieją przed wjazdem członka rodziny rozdzielonej na terytorium Wspólnoty, odpowiada kwocie, która zazwyczaj wystarcza na pokrycie najbardziej podstawowych potrzeb w społeczeństwie niderlandzkim.
- 38 Wreszcie zarówno zdaniem R. Chakroun, jak i Komisji władze niderlandzkie powinny były w sprawie przed sądem krajowym uwzględnić długi okres zamieszkiwania i trwania małżeństwa, a nie czyniąc tak, naruszyły wymóg indywidualizacji rozpatrywania wniosku przewidziany w art. 17 dyrektywy.

- 39 Rząd niderlandzki wyjaśnia, że poziom wystarczających dochodów ustalony na 120% ustawowego minimalnego wynagrodzenia jest kwotą dochodów ogólnie przyjmowaną przez gminy Niderlandów jako jedno z kryteriów pozwalających określić potencjalnych beneficjentów pomocy społecznej w zakresie ogólnym lub specjalnym. Pewne gminy wybierają jednak inne poziomy dochodów w przedziale od 110% do 130% ustawowego minimalnego wynagrodzenia. Ponieważ pomoc społeczna jest przyznawana w zależności od potrzeb, to dopiero a posteriori jest możliwe sporządzenie statystyk pozwalających określić średni pułap dochodów, w przypadku których przyznawana jest ta pomoc.
- 40 Wspomniany rząd twierdzi także, że poziom dochodów odpowiadający 120% ustawowego minimalnego wynagrodzenia jest zgodny z art. 7 ust. 1 lit. c) dyrektywy z tego względu, że chodzi o poziom dochodów, począwszy od którego nie jest możliwe co do zasady ubieganie się o pomoc społeczną w zakresie ogólnym lub szczególnym. Według tegoż rządu poziom minimalnego wynagrodzenia w Niderlandach umożliwia bowiem tylko zaspokojenie elementarnych potrzeb i może okazać się niewystarczający do zaspokojenia szczególnych wydatków indywidualnych. Okoliczności te uzasadniają wzięcie pod uwagę poziomu dochodów równego 120% ustawowego minimalnego wynagrodzenia.

Odpowiedź Trybunału

- 41 Należy przypomnieć, że art. 4 ust. 1 dyrektywy nakłada na państwa członkowskie szczególne zobowiązania czynienia, którym odpowiadają jasno określone prawa podmiotowe, gdyż nakazuje im w sytuacjach określonych przez dyrektywę zezwolić na łączenie niektórych krewnych członka rodziny rozdzielonej bez możliwości skorzystania z zakresu uznania (wyrok z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie C-540/03 Parlament przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-5769, pkt 60).
- 42 Przepis ten zastrzega jednak poszanowanie przesłanek określonych w szczególności w rozdziale IV dyrektywy. Przepis art. 7 ust. 1 lit. c) tej dyrektywy należy do tych przesłanek i umożliwia państwom członkowskim żądanie przedstawienia dowodu, że członek rodziny rozdzielonej posiada stabilne i regularne środki, które wystarczają

do utrzymania się oraz członków jego rodziny bez korzystania z systemu pomocy społecznej danego państwa członkowskiego. Ten sam przepis uściśla, że państwa członkowskie dokonują oceny tych środków poprzez odniesienie do ich rodzaju i regularności wpływu, przy czym mogą wziąć pod uwagę poziom najniższych krajowych płac, rent i emerytur, a także liczbę członków rodziny.

- 43 Jako że zezwolenie na łączenie rodziny jest zasadą ogólną, możliwość przewidzianą w art. 7 ust. 1 lit. c) dyrektywy należy interpretować w sposób zawężający. Ponadto margines swobody przyznany państwom członkowskim nie powinien być przez nie wykorzystywany w sposób naruszający cel tej dyrektywy, którym jest sprzyjanie łączeniu rodzin, oraz jej skuteczność.
- 44 W tym względzie z motywu 2 dyrektywy wynika, że środki dotyczące łączenia rodziny powinny zostać przyjęte zgodnie z obowiązkiem ochrony rodziny i poszanowania życia rodzinnego zawartym w wielu instrumentach prawa międzynarodowego. Dyrektywa szanuje bowiem prawa podstawowe i przestrzega zasad uznanych w szczególności w art. 8 EKPC i karcie. Wynika z tego, że przepisy dyrektywy, a w szczególności art. 7 ust. 1 lit. c) tej dyrektywy, należy interpretować w świetle praw podstawowych, a zwłaszcza prawa do poszanowania życia rodzinnego uznanego zarówno w EKPC, jak i w karcie. Należy dodać, że zgodnie z art. 6 ust. 1 akapit pierwszy TUE Unia Europejska uznaje prawa, wolności i zasady określone w karcie w brzmieniu dostosowanym w dniu 12 grudnia 2007 r. w Strasburgu (Dz.U. C 303, s. 1), która ma taką samą moc prawną jak traktaty.
- 45 Jak podkreśliła w toku rozprawy skarżąca w postępowaniu przed sądem krajowym termin „system pomocy społecznej państwa członkowskiego” jest autonomicznym pojęciem prawa Unii, którego nie można definiować, odwołując się do pojęć prawa krajowego. W szczególności w odniesieniu do różnic istniejących między państwami członkowskimi w zakresie zawiadywania pomocą społeczną pojęcie to należy rozumieć jako odnoszące się do pomocy społecznej przyznanej przez władze publiczne, czy to na szczeblu krajowym, regionalnym, czy lokalnym.

- 46 Artykuł 7 ust. 1 lit. c) zdanie pierwsze dyrektywy przeciwstawia z jednej strony termin „stabilne i regularne środki, które wystarczają do utrzymania”, terminowi „pomoc społeczna” z drugiej strony. Z tego przeciwstawienia wynika, że termin „pomoc społeczna” ujęty w dyrektywie dotyczy pomocy przyznawanej przez władze publiczne, czy to na szczeblu krajowym, regionalnym, czy lokalnym, o którą może ubiegać się osoba – w niniejszym przypadku członek rodziny rozdzielonej – nieposiadająca stabilnych i regularnych środków wystarczających do zaspokojenia potrzeb własnych i potrzeb jej rodziny, w wyniku czego może podczas swojego pobytu stać się obciążeniem dla pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego (zob. analogicznie wyrok z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie C-291/05 Eind, Zb.Orz. s. I-10719, pkt 29).
- 47 Artykuł 7 ust. 1 lit. c) zdanie drugie dyrektywy pozwala państwom członkowskim na wzięcie pod uwagę podczas oceny środków członka rodziny rozdzielonej poziomu najniższych krajowych płac, rent i emerytur. Jak zostało stwierdzone w pkt 43 niniejszego wyroku, z tej możliwości należy korzystać tak, by nie naruszać celu tej dyrektywy, którym jest sprzyjanie łączeniu rodzin, oraz jej skuteczności.
- 48 Ze względu na to, że wielkość potrzeb może być bardzo różna w zależności od konkretnej osoby, upoważnienie to należy ponadto interpretować w taki sposób, iż państwa członkowskie mogą wskazać pewną wysokość jako kwotę referencyjną, ale nie w taki sposób, iż mogą one narzucić kwotę minimalnego dochodu, poniżej którego jakiegokolwiek łączenie rodzin byłoby rozpatrywane odmownie, i to niezależnie od konkretnego zbadania sytuacji każdego wnioskodawcy. Taką wykładnię potwierdza art. 17 dyrektywy, który wymaga indywidualizacji rozpatrywania wniosków o łączenie.
- 49 Stosowanie jako kwoty referencyjnej poziomu dochodu wynoszącego 120% minimalnego dochodu pracownika w wieku 23 lat, powyżej której to kwoty ubieganie się o pomoc specjalną byłoby w zasadzie wykluczone, nie wydaje się odpowiadać celowi polegającemu na stwierdzeniu, czy dana osoba posiada regularne środki na pokrycie swoich potrzeb. Termin „pomoc społeczna” ujęty w art. 7 ust. 1 lit. c) dyrektywy należy bowiem interpretować jako dotyczący pomocy, która zastępuje brak stabilnych, regularnych i wystarczających środków, a nie jako pomoc, która pozwoliłaby pokryć potrzeby nadzwyczajne lub nieprzewidziane.

- 50 Ponadto wartość 120% zastosowana w celu określenia kwoty wymaganej na podstawie Vb 2000 jest tylko wartością przeciętną, ustaloną po sporządzeniu statystyk odnoszących się do pomocy specjalnej przyznawanej przez gminy Niderlandów i do uwzględnianych przez te gminy kryteriów dotyczących dochodów. Tak jak zostało to wyjaśnione w toku rozprawy, pewne gminy używają jako kwoty referencyjnej dochodu w wysokości niższej od kwoty wynoszącej 120% minimalnego dochodu, co przeczy tezie, zgodnie z którą dochód wynoszący 120% minimalnego dochodu jest nieodzowny.
- 51 Wreszcie do Trybunału nie należy rozstrzyganie, czy minimalny dochód przewidziany przez ustawę niderlandzką wystarcza pracownikom w tym państwie na pokrycie ich zwykłych potrzeb. Wystarczy jednakże stwierdzić, tak jak to słusznie podniosła Komisja, że gdyby w sprawie przed sądem krajowym więzi rodzinne pomiędzy małżonkami Chakroun istniały jeszcze przed wjazdem M. Chakrouna na terytorium Wspólnoty, kwota dochodów brana pod uwagę podczas rozpatrywania wniosku R. Chakroun byłaby równa minimalnemu dochodowi, a nie 120% tego minimalnego dochodu. Należy stwierdzić zatem, że minimalny dochód jest uznawany przez same władze niderlandzkie za wystarczające środki w rozumieniu art. 7 ust. 1 lit. c) dyrektywy.
- 52 Przy uwzględnieniu tych okoliczności na pytanie pierwsze należy zatem odpowiedzieć, że zwrot „korzystanie z systemu pomocy społecznej” zawarty w art. 7 ust. 1 lit. c) dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że nie pozwala on państwu członkowskiemu na przyjęcie przepisów o łączeniu rodziny odmawiających go członkowi rodziny rozdzielonej, który wykazał, iż posiada stabilne i regularne środki wystarczające do utrzymania jego oraz członków jego rodziny, lecz który z powodu poziomu dochodów byłby jednak uprawniony do szczególnej pomocy w przypadku szczególnych i indywidualnie ustalonych kosztów niezbędnych do jego utrzymania, zwolnień z podatku przyznanych przez samorząd terytorialny w zależności od dochodów lub środków wspierania dochodów w ramach gminnej polityki minimalnej („minimabeleid”).

W przedmiocie pytania drugiego

- 53 Stawiając pytanie drugie, sąd krajowy dąży do ustalenia, czy dyrektywę, a w szczególności jej art. 2 lit. d) należy interpretować w ten sposób, że przepis ten sprzeciwia się regulacji krajowej, która w celu zastosowania warunków dotyczących dochodów w art. 7 ust. 1 lit. c) dyrektywy dokonuje rozróżnienia w zależności od tego, czy związki rodzinne powstały przed wjazdem czy po wjeździe członka rodziny rozdzielonej na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego.

Uwagi przedstawione przez strony

- 54 R. Chakroun wyjaśnia, że jej małżonek od chwili swojego przybycia do Niderlandów w 1970 r. pracował przez okres dwóch lat w tym państwie członkowskim, aby zarobić pieniądze niezbędne do zawarcia małżeństwa.
- 55 Według skarżącej w postępowaniu przed sądem krajowym i według Komisji dyrektywa nie zawiera żadnej podstawy do dokonywania rozróżnienia między zachowaniem rodziny i jej ustanawianiem. Z dokumentu prezydencji Rady (dokument Rady 5682/01 z dnia 31 stycznia 2001 r., s. 3) wynika w szczególności, że istniała powszechna zgoda co do okoliczności, że łączenie rodzin powinno obejmować zarówno zakładanie, jak i zachowywanie komórki rodzinnej. Interpretację tę potwierdzają motyw 6 dyrektywy oraz jej art. 2 lit. d). W odniesieniu do wyjątku zawartego w art. 9 ust. 2 dyrektywy chodzi o przepis konkretnie dotyczący sytuacji uchodźców zmuszonych do ucieczki ze swojego kraju. R. Chakroun przytacza ponadto sprawozdanie sporządzone w dniu 11 marca 2009 r. przez Komisarza Praw Człowieka Rady Europy na temat wizyty odbytej w Niderlandach w dniach 21–25 września 2008 r., w którym Komisarz jest zdziwiony niektórymi przepisami ustawodawstwa niderlandzkiego w dziedzinie łączenia rodzin.

- 56 Komisja zastanawia się ponadto, jak rozróżnienie w zależności od tego, kiedy powstały więzi rodzinne, mogłoby mieć jakikolwiek związek z okolicznością dotyczącą spełniania materialnych przesłanek w zakresie podstawowych potrzeb.
- 57 Rząd niderlandzki wyjaśnia, że dokonane w ustawodawstwie krajowym rozróżnienie między ustanawianiem rodziny a łączeniem rodziny nie jest zakazane przez dyrektywę i jest sposobem na uwzględnienie charakteru i trwałości więzi rodzinnych, jak wymaga tego art. 17 dyrektywy. Według tego rządu można bowiem założyć, że występujące interesy są ważniejsze, gdy więzy rodzinne istniały już przed osiedleniem się głównej osoby w Niderlandach. W przypadku zakładania rodziny oboje partnerów podejmuje ryzyko, że ich życie rodzinne nie będzie mogło się tymczasowo toczyć w Niderlandach. Ogólnie biorąc, więzy rodzinne konkretyzują się w sposób mniej intensywny w tych przypadkach niż w przypadkach, w których dochodzi do złożenia wniosków o łączenie rodziny. To właśnie w celu ochrony rodziny Królestwo Niderlandów ustaliło jako poziom wystarczających dochodów wysokość niższą od ogólnej normy 120% minimalnego wynagrodzenia w odniesieniu do wniosków o łączenie rodzin.
- 58 Tytułem uzupełnienia rząd niderlandzki zauważa, że nawet w przypadku, gdy więzy rodzinne powstają później niż przybycie głównej osoby do Niderlandów lub w przypadku niespełnienia przesłanki dotyczącej dochodu, na pobyt członków rodziny zostanie wydane zezwolenie, jeśli art. 8 EKPC tego wymaga.

Odpowiedź Trybunału

- 59 Artykuł 2 lit. d) dyrektywy definiuje łącznie rodziny bez dokonywania rozróżnienia w zależności od chwili zawarcia małżeństwa przez małżonków, gdyż uściśla, że łączenie należy rozumieć jako przypadek wjazdu i pobytu w przyjmującym państwie członkowskim członka rodziny w celu zachowania komórki rodzinnej „bez względu na to, czy związek rodzinny powstał przed wjazdem rezydenta czy po”.

- 60 Tylko art. 9 ust. 2 dyrektywy, dotyczący uchodźców, przewiduje, że „państwa członkowskie mogą ograniczyć stosowanie [przepisów ustanowionych w rozdziale V dyrektywy] do uchodźców, których związki rodzinne trwały przed ich wjazdem”. Przepis ten można wytłumaczyć korzystniejszym traktowaniem przyznanym uchodźcom podczas ich wjazdu.
- 61 Wynika z tego, że przepisy dyrektywy – z wyjątkiem art. 9 ust. 2 tej dyrektywy – mają zastosowanie zarówno do tego, co ustawodawstwo niderlandzkie uznaje za łączenie rodzin, jak i to tego, co określa jako założenie rodziny.
- 62 Wykładnię tę potwierdza motyw 6 dyrektywy, który mówi o „ochronie rodziny i ustanowieniu lub zachowaniu życia rodzinnego”. Potwierdzają ją także prace przygotowawcze przytoczone przez skarżącą w postępowaniu przed sądem krajowym, z których wynika, iż zapanowała powszechna zgoda co do okoliczności, że łączenie rodzin powinno obejmować zarówno zakładanie rodziny, jaki i zachowywanie komórki rodzinnej.
- 63 Wykładnia ta jest ponadto zgodna z art. 8 EKPC i art. 7 karty, które nie przeprowadzają żadnego rozróżnienia w zależności od okoliczności i chwili powstania rodziny.
- 64 Z uwagi na ten brak rozróżnienia, zamierzony przez prawodawcę Unii, dotyczący chwili powstania rodziny i przy uwzględnieniu konieczności powstrzymania się od zawężającej wykładni przepisów dyrektywy i pozbawienia tych przepisów skuteczności państwa członkowskie nie mają marginesu swobodnego uznania pozwalającego im na wprowadzenie tego rozróżnienia do ich ustawodawstwa krajowego transponującego dyrektywę (zob. analogicznie wyrok z dnia 25 lipca 2008 r. w sprawie C-127/08 *Metock i in.*, Zb.Orz. s. I-6241, pkt 93). Zresztą zdolność członka rodziny rozdzielonej do posiadania regularnych środków wystarczających do zaspokojenia potrzeb własnych i potrzeb jego rodziny w rozumieniu art. 7 ust. 1 lit. c) dyrektywy nie może w niczym zależeć od chwili ustanowienia przez niego rodziny.

- 65 Wreszcie w odniesieniu do argumentu rządu niderlandzkiego, zgodnie z którym należy wydać zezwolenie, jeśli wymaga tego art. 8 EKPC, wystarczy stwierdzić – jak to wynika z rozprawy – że R. Chakroun nigdy nie uzyskała zezwolenia na dołączenie do swojego małżonka, z którym jest zamężna od 37 lat.
- 66 Z tego względu na drugie postawione pytanie należy odpowiedzieć, że dyrektywę, a w szczególności jej art. 2 lit. d), należy interpretować w ten sposób, że przepis ten sprzeciwia się regulacji krajowej, która w celu zastosowania warunków dotyczących dochodów ustanowionych w art. 7 ust. 1 lit. c) dyrektywy dokonuje rozróżnienia w zależności od tego, czy związki rodzinne powstały przed wjazdem czy po wjeździe członka rodziny rozdzielonej na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego.

W przedmiocie kosztów

- 67 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

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

- 1) Zwrot „korzystanie z systemu pomocy społecznej” zawarty w art. 7 ust. 1 lit. c) dyrektywy Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie łączenia rodzin należy interpretować w ten sposób, że nie pozwala on państwu członkowskiemu na przyjęcie przepisów o łączeniu rodziny odmawiających go członkowi rodziny rozdzielonej, który wykazał, iż posiada stabilne i regularne środki wystarczające do utrzymania jego oraz członków jego rodziny,

lecz który z powodu poziomu dochodów byłby jednak uprawniony do szczególnej pomocy w przypadku szczególnych i indywidualnie ustalonych kosztów niezbędnych do jego utrzymania, zwolnień z podatku przyznanych przez samorząd terytorialny w zależności od dochodów lub środków wspierania dochodów w ramach gminnej polityki minimalnej („minimabeleid”).

- 2) Dyrektywę 2003/86, a w szczególności jej art. 2 lit. d) należy interpretować w ten sposób, że przepis ten sprzeciwia się regulacji krajowej, która w celu zastosowania warunków dotyczących dochodów ustanowionych w art. 7 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2003/86 dokonuje rozróżnienia w zależności od tego, czy związki rodzinne powstały przed wjazdem czy po wjeździe członka rodziny rozdzielonej na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego.

Podpisy