



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 11 listopada 2014 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Swobodny przepływ osób — Obywatelstwo Unii — Równość traktowania — Obywatele państwa członkowskiego niewykonujący działalności zawodowej przebywający na terytorium innego państwa członkowskiego — Wyłączenie korzystania przez te osoby ze specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych na mocy rozporządzenia (WE) nr 883/2004 — Dyrektywa 2004/38/WE — Prawo pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące — Artykuł 7 ust. 1 lit. b) i art. 24 — Warunek wystarczających zasobów

W sprawie C-333/13

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Sozialgericht Leipzig (Niemcy) postanowieniem z dnia 3 czerwca 2013 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 19 czerwca 2013 r., w postępowaniu:

Elisabeta Dano,

Florin Dano

przeciwno

Jobcenter Leipzig,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, K. Lenaerts, wiceprezes, A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Vajda, S. Rodin, prezesi izb, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, M. Berger (sprawozdawca) i J.L. da Cruz Vilaça, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Wathelet,

sekretarz: A. Impellizzeri, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 18 marca 2014 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu E. Dano przez E. Steffen, Rechtsanwältin,
- w imieniu rządu niemieckiego przez T. Henzego oraz J. Möllera, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu duńskiego przez C. Thorninga, działającego w charakterze pełnomocnika,

* Język postępowania: niemiecki.

- w imieniu Irlandii przez M. Heneghana, T. Joyce’a oraz E. Creedon, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez C. Tolanda, BL,
- w imieniu rządu francuskiego przez D. Colasa i C. Candat, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu austriackiego przez G. Hessego, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez S. Behzadi-Spencer, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez J. Coppela QC, barrister,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez F. Schatza, D. Martina, M. Kellerbauera oraz C. Tufvesson, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 20 maja 2014 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 18 TFUE, art. 20 ust. 2 akapit pierwszy lit. a) TFUE, art. 20 ust. 2 akapit drugi TFUE, art. 1, 20 i 51 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”), art. 4 i 70 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. L 166, s. 1), zmienionego rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1244/2010 z dnia 9 grudnia 2010 r. (Dz.U. L 338, s. 35) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 883/2004”), oraz art. 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 (Dz.U. L 158, s. 77).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Elisabetą Dano i jej synem Florianem a Jobcenter Leipzig w przedmiocie odmowy przyznania im przez ten organ przewidzianych przez ustawodawstwo niemieckie świadczeń z zakresu podstawowego zabezpieczenia („Grundsicherung”), mianowicie E. Dano świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania („existenzsichernde Regelleistung”), a jej synowi zasiłku socjalnego („Sozialgeld”), a także wsparcia na rzecz kosztów zakwaterowania i ogrzewania.

Ramy prawne

Prawo Unii

Rozporządzenie nr 1247/92

- 3 Zgodnie z motywami od pierwszego do ósmego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1247/92 z dnia 30 kwietnia 1992 r. zmieniającego rozporządzenie (EWG) nr 1408/71 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz.U. L 136, s. 1):

„niezbędna jest zmiana rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 [...], ostatnio zaktualizowanego rozporządzeniem (EWG) nr 2001/83 [...], ostatnio zmienionego rozporządzeniem (EWG) nr 2195/91 [...]»;

niezbędne jest rozszerzenie definicji »członka rodziny« w rozporządzeniu (EWG) nr 1408/71 w celu dostosowania jej do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości dotyczącego interpretacji tego wyrażenia;

niezbędne jest również uwzględnienie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości stwierdzającego, że niektóre świadczenia przewidziane na mocy prawa krajowego mogą jednocześnie podlegać pod dział zarówno zabezpieczenia społecznego, jak i pomocy społecznej, ze względu na grupę osób, do których stosuje się te prawa, ze względu na ich cele i ich sposoby stosowania;

Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że w pewnych swoich cechach ustawodawstwo, na podstawie którego udziela się takich świadczeń, jest pokrewne pomocy społecznej w tym zakresie, że potrzeba jest zasadniczym kryterium przy jego wprowadzaniu w życie oraz iż warunki uprawniające do otrzymania nie opierają się na sumowaniu okresów zatrudnienia lub okresów składkowych, podczas gdy z punktu widzenia innych cech jest ono bliskie zabezpieczeniu społecznemu w tym zakresie, że nie ma tu swobody decyzji co do sposobu, w jaki udziela się świadczeń takich jak te przewidziane poniżej, oraz w tym, że przyznaje ono beneficjentom prawnie określoną pozycję;

rozporządzenie (EWG) nr 1408/71 na podstawie art. 4 ust. 4 wyłącza ze swego zakresu systemy pomocy społecznej;

określone warunki oraz metody ich stosowania są takie, że system koordynacji, który różni się od obecnie przewidzianego rozporządzeniem (EWG) nr 1408/71 i który uwzględnia specjalne właściwości danych świadczeń, należy włączyć do tego rozporządzenia, by chronić interesy pracowników migrujących zgodnie z postanowieniami art. 51 traktatu;

świadczeń takich powinno się udzielać w odniesieniu do osób objętych zakresem rozporządzenia (EWG) nr 1408/71, wyłącznie zgodnie z ustawodawstwem państwa zamieszkania danej osoby lub członków jej rodziny, przy takim zsumowaniu całkowitych okresów zamieszkania w każdym innym państwie członkowskim, jaki[e] jest niezbędn[e], oraz bez dyskryminacji ze względu na obywatelstwo;

niemniej jednak jest niezbędne upewnienie się, że istniejący system koordynacji w rozporządzeniu (EWG) nr 1408/71 nadal ma zastosowanie do świadczeń, które nie podlegają pod specjalną kategorię danych świadczeń albo nie są wyraźnie zawarte w załączniku do tego rozporządzenia; w tym celu potrzebny jest nowy załącznik”.

Rozporządzenie (WE) nr 883/2004

- 4 Rozporządzenie nr 883/2004 zastąpiło od dnia 1 maja 2010 r. rozporządzenie nr 1408/71.

5 Zgodnie z motywami 1, 16 i 37 rozporządzenia nr 883/2004:

„(1) Zasady mające na celu koordynację w zakresie zabezpieczenia społecznego wpisują się w ramy swobodnego przepływu osób oraz powinny z tego tytułu przyczyniać się do podniesienia poziomu życia tych osób i warunków zatrudnienia.

[...]

(16) W zasadzie nie ma we Wspólnocie uzasadnienia dla uzależniania praw w zakresie zabezpieczenia społecznego od miejsca zamieszkania zainteresowanych osób; jednakże w szczególnych przypadkach, w szczególności w odniesieniu do świadczeń specjalnych związanych z kontekstem gospodarczym i społecznym zainteresowanej osoby, miejsce zamieszkania może być brane pod uwagę.

[...]

(37) Jak wielokrotnie orzekał Trybunał Sprawiedliwości, wykładnia przepisów, które stanowią odstępstwo od zasady eksportowania świadczeń w zakresie zabezpieczenia społecznego, musi być dokonywana w sposób ścisły. To oznacza, że mogą się one stosować tylko do świadczeń, które spełniają określone warunki. Wynika stąd, że przepisy rozdziału 9 tytułu III niniejszego rozporządzenia mogą mieć zastosowanie tylko do świadczeń, które są zarówno specjalne, jak i nieskładkowe, wymienionych w załączniku X do niniejszego rozporządzenia”.

6 Rozporządzenie nr 883/2004 stanowi w art. 1, zatytułowanym „Definicje”:

„Do celów stosowania niniejszego rozporządzenia:

[...]

l) określenie »ustawodawstwo« oznacza, w odniesieniu do każdego państwa członkowskiego, przepisy ustawowe, wykonawcze i inne oraz obowiązujące środki wykonawcze odnoszące się do działań systemu zabezpieczenia społecznego, objętych art. 3 ust. 1.

[...]”.

7 Artykuł 2 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004, określający zakres podmiotowy tego rozporządzenia, stanowi:

„Niniejsze rozporządzenie stosuje się do obywateli państwa członkowskiego, bezpaństwowców i uchodźców mieszkających w państwie członkowskim, którzy podlegają lub podlegali ustawodawstwu jednego lub kilku państw członkowskich, oraz do członków ich rodzin i osób pozostałych przy życiu”.

8 Artykuł 3 tego rozporządzenia, zatytułowany „Zagadnienia objęte rozporządzeniem”, stanowi:

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

[...]

b) świadczeń z tytułu macierzyństwa i równoważnych świadczeń dla ojca;

[...]

h) świadczeń dla bezrobotnych;

[...]

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

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

[...]

5. Niniejszego rozporządzenia nie stosuje się do:

a) do pomocy społecznej i medycznej;

[...]”.

9 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”.

10 Rozdział 9 tytułu III rozporządzenia nr 883/2004, dotyczący „specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych”, zawiera art. 70, zatytułowany „Przepis ogólny”, który przewiduje:

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

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

a) mają na celu zapewnienie:

i) uzupełniającej, zastępczej lub dodatkowej ochrony na wypadek ryzyk objętych działaniami ubezpieczenia społecznego, o których mowa w art. 3 ust. 1, a które gwarantują zainteresowanym minimum środków utrzymania z uwzględnieniem sytuacji gospodarczej i społecznej zainteresowanego państwa członkowskiego; 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 wylczania świadczeń nie zależą od jakiejkolwiek składki w odniesieniu do beneficjenta. Jednakże świadczenia udzielane w celu uzupełnienia świadczenia składkowego nie są uważane za świadczenia składkowe z tego tylko powodu,

oraz

c) są wymienione w załączniku X.

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

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

11 Załącznik X do rozporządzenia nr 883/2004, zatytułowany „Specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne”, przewiduje w odniesieniu do Republiki Federalnej Niemiec następujące świadczenia:

„[...]”

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

Dyrektywa 2004/38

12 Zgodnie z motywami 10, 16 i 21 dyrektywy 2004/38:

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

[...]”

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

[...]”

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

- 13 Artykuł 6 wspomnianej dyrektywy, 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”.

- 14 Artykuł 7 ust. 1 dyrektywy 2004/38 stanowi:

„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 [...]”.

- 15 Artykuł 8 dyrektywy 2004/38, zatytułowany „Formalności administracyjne dla obywateli Unii”, przewiduje w ust. 4:

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

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

„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.

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

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

3. Środek wydalenia nie jest stosowany automatycznie w wyniku korzystania przez obywatela Unii lub członków jego/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”.

17 Artykuł 24 dyrektywy 2004/38, zatytułowany „Równe traktowanie”, stanowi:

„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”.

Prawo niemieckie

Kodeks socjalny

18 Paragraf 19a ust. 1, zawarty w Sozialgesetzbuch Erstes Buch (kodeksie socjalnym, księga I, zwanym dalej „SGB I”), przewiduje dwa główne rodzaje świadczeń z zakresu podstawowego zabezpieczenia przysługujące osobom poszukującym pracy:

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

- 1) świadczenia mające na celu włączenie się w życie zawodowe,
- 2) świadczenia mające na celu pokrycie kosztów utrzymania”.

19 Zawarty w Sozialgesetzbuch Zweites Buch (kodeksie socjalnym, księga II, zwanym dalej „SGB II”) § 1, zatytułowany „Funkcja i cel podstawowego zabezpieczenia dla osób poszukujących pracy”, w ust. 1 i 3 stanowi:

„1. Podstawowe zabezpieczenie dla osób poszukujących pracy ma na celu zapewnienie ich beneficjentom wystarczających środków do godnego życia.

[...]

3. Podstawowe zabezpieczenie dla osób poszukujących pracy obejmuje świadczenia:

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

20 Paragraf 7 SGB II, zatytułowany „Beneficjenci”, stanowi:

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

- 1) ukończyły 15. rok życia i nie osiągnęły jeszcze limitu wiekowego określonego w § 7a,
- 2) są zdolne do pracy,
- 3) potrzebują pomocy i
- 4) mają zwykłe miejsce pobytu w Republice Federalnej Niemiec (beneficjenci zdolni do pracy).
Wyłączeni są:
 - 1) obcokrajowcy niebędący pracownikami najemnymi lub osobami prowadzącymi działalność na własny rachunek w Republice Federalnej Niemiec i którzy nie mogą korzystać z prawa do swobodnego przemieszczania się na mocy § 2 ust. 3 Freizügigkeitsgesetz/EU [ustawy w sprawie swobodnego przemieszczania się obywateli Unii, zwanej dalej »FreizügG/EU«], oraz członkowie ich rodzin, w okresie pierwszych trzech miesięcy ich pobytu,
 - 2) obcokrajowcy, którzy ubiegają się o prawo pobytu wyłącznie w celu poszukiwania pracy, oraz członkowie ich rodzin,

[...].

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

[...]”.

21 Paragraf 8 SGB II, zatytułowany „Zdolność do pracy”, stanowi w ust. 1:

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

22 Paragraf 9 ust. 1 SGB II stanowi:

„1. Osoba potrzebująca pomocy oznacza każdą osobę, która nie jest w stanie zapewnić sobie utrzymania, lub zapewnić go w sposób dostateczny, przy uwzględnieniu jej dochodu lub majątku, oraz nie otrzymuje niezbędnej pomocy od innych osób, w szczególności od członków swej rodziny lub organów udzielających innych świadczeń socjalnych”.

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

24 Zawarty w Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (kodeksie socjalnym, księga XII, zwanym dalej „SGB XII”) § 1 dotyczący pomocy społecznej, stanowi:

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

25 Paragraf 21 SGB XII przewiduje:

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

26 Paragraf 23 SGB XII, zatytułowany „Pomoc społeczna dla obcokrajowców”, brzmi następująco:

„1. Pomoc mająca na celu zapewnienie środków do życia, pomoc dla osób chorych, pomoc dla kobiet w ciąży i świadczenia macierzyńskie, a także pomoc w dostępie do opieki zdrowotnej na podstawie niniejszej księgi powinna przysługiwać obcokrajowcom mającym rzeczywiste miejsce pobytu na terytorium kraju. Przepisy czwartego rozdziału zachowują ważność. W pozostałym zakresie pomoc społeczna może być przyznana, gdy jest to uzasadnione w świetle indywidualnych okoliczności. Ograniczenia, o których mowa w zdaniu pierwszym, nie mają zastosowania do obcokrajowców posiadających dokument pobytowy zezwalający na bezterminowy pobyt [»Niederlassungserlaubnis«] lub kartę pobytu na czas oznaczony [»befristeter Aufenthaltstitel«] i którzy zamierzają stale przebywać na terytorium federalnym. Przepisy, na podstawie których są lub powinny być przyznawane świadczenia pomocy społecznej inne niż te, o których mowa w zdaniu pierwszym, zachowują ważność.

[...]

3. Obcokrajowcom, którzy wjechali na terytorium państwa w celu uzyskania pomocy społecznej lub których prawo pobytu wynika wyłącznie z celu obejmującego poszukiwanie pracy, nie przysługuje prawo do pomocy społecznej, podobnie jak członkom ich rodzin. Jeśli osoby te wjechały na terytorium państwa w celu poddania się leczeniu lub złagodzenia przebiegu choroby, pomoc dla osób chorych może być udzielona, wyłącznie aby zapobiec zagrażającemu życiu stanowi krytycznemu lub aby zapewnić zarazem niezbędne i pilne leczenie poważnej lub zakaźnej choroby.

4. Obcokrajowcy, którzy korzystają z pomocy społecznej, powinni być informowani o mających do nich zastosowanie programach repatriacji oraz nowego osiedlania; w stosownych przypadkach należy zapewnić, aby zainteresowani obcokrajowcy mogli korzystać z tych programów”.

Ustawa w sprawie swobodnego przemieszczania się obywateli Unii

27 Zakres stosowania FreizügG/EU jest określony w art. 1 tej ustawy:

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

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

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

2. Na podstawie prawa wspólnotowego prawo do swobodnego przepływu przysługuje:

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

[...]

5) Nieaktywnym zawodowo obywatelom Unii spełniającym warunki wymienione w § 4.

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

[...]

4. Obywatele Unii nie mają obowiązku posiadania wizy dla celów wjazdu na terytorium federalne ani dokumentów pobytowych dla celów pobytu na nim [...].

5. Posiadanie ważnego dowodu tożsamości lub paszportu jest wystarczające do tego, aby obywatele Unii mogli przebywać przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy. Członkom rodziny, którzy nie są obywatelami Unii, przysługuje to samo prawo, jeśli posiadają oni uznany lub należycie dopuszczony paszport lub dokument zastępujący paszport i towarzyszą obywatelowi Unii lub do niego dołączają.

[...]

7. Można stwierdzić nieprzysługiwanie prawa, o którym mowa w ust. 1, jeśli zostanie ustalone, że zainteresowana osoba pozorowała spełnianie przesłanki wymaganej do uzyskania tego prawa, posługując się podrobionymi lub przerobionymi dokumentami lub uciekając się do przytaczania nieprawdziwych okoliczności. Można również stwierdzić nieprzysługiwanie prawa, o którym mowa w ust. 1, w odniesieniu do członka rodziny, który nie jest obywatelem Unii, jeśli zostanie ustalone, że nie dołącza on do obywatela Unii w celu ustanowienia lub zachowania rodzinnej wspólnoty życia lub nie towarzyszy mu w tym celu. W takich przypadkach członkowi rodziny, który nie jest obywatelem Unii, można odmówić wydania karty pobytu lub wizy bądź cofnąć kartę pobytu. Decyzje na podstawie zdań od pierwszego do trzeciego wymagają formy pisemnej”.

29 Paragraf 3 FreizügG/EU, dotyczący członków rodziny, stanowi:

„1. Członkom rodziny obywateli Unii wymienionych w § 2 ust. 2 pkt 1–5, przysługuje prawo na podstawie § 2 ust. 1, gdy towarzyszą oni obywatelowi Unii lub do niego dołączają. W odniesieniu do członków rodziny obywateli Unii wymienionych w § 2 ust. 2 pkt 5 ma to zastosowanie zgodnie z warunkami określonymi w § 4.

2. Członkami rodziny są:

- 1) małżonek, partner i krewni w linii zstępnej osób wymienionych w § 2 ust. 2 pkt 1–5 i 7 lub ich małżonkowie lub partnerzy, którzy nie osiągnęli jeszcze wieku 21 lat.
- 2) krewni w linii wstępnej lub zstępnej osób wymienionych w § 2 ust. 2 pkt 1–5 i 7 lub ich małżonkowie lub partnerzy, którym te osoby lub ich małżonkowie lub partnerzy zapewniają utrzymanie.

[...]”.

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

„Nieaktywni zawodowo obywatele Unii i członkowie ich rodziny towarzyszący obywatelowi Unii lub dołączający do niego posiadają prawo przewidziane w § 2 ust. 1, jeśli dysponują wystarczającą ochroną w zakresie ubezpieczenia zdrowotnego oraz wystarczającymi środkami na utrzymanie. Jeśli obywatel Unii przebywa na terytorium federalnym na podstawie statusu studenta, z prawa tego korzysta wyłącznie jego małżonek lub partner i ich dzieci, którzy mają zapewnione utrzymanie”.

31 Paragraf 5 FreizügG/EU, zatytułowany „Karty pobytu i zaświadczenie dotyczące prawa stałego pobytu”, przewiduje:

„[...]

2. Właściwy urząd ds. cudzoziemców może wymagać, by określone § 2 ust. 1 przesłanki przysługiwania prawa zostały wykazane w wiarygodny sposób w ciągu trzech miesięcy następujących po wjeździe na terytorium federalne. Wskazówki i dowody wymagane do wykazania wiarygodności mogą zostać przyjęte podczas dokonywania zameldowania administracyjnego przez właściwy organ meldunkowy, który przekazuje te wskazówki i dowody do właściwego urzędu ds. cudzoziemców. Organ meldunkowy nie przetwarza ani nie wykorzystuje tych danych w żaden inny sposób.

3. Jeśli szczególna okoliczność to uzasadnia, może zostać przeprowadzona kontrola, czy zostały spełnione lub czy nadal są spełnione określone w § 2 ust. 1 przesłanki przysługiwania prawa.

[...]”.

32 Paragraf 5a FreizügG/EU stanowi:

„1. Właściwy organ może wymagać od obywatela Unii przedstawienia mu, w okolicznościach określonych w § 5 ust. 2, ważnego dowodu tożsamości lub paszportu, a w okolicznościach określonych w:

[...]

3) § 2 ust. 2 pkt 5 – dowodu wystarczającej ochrony w zakresie ubezpieczenia zdrowotnego i wystarczających środków utrzymania”.

33 Paragraf 6 FreizügG/EU, dotyczący utraty prawa do wjazdu i pobytu, stanowi:

„1. Utrata prawa określonego w § 2 ust. 1 może nastąpić bez uszczerbku dla § 2 ust. 7 i § 5 ust. 4 tylko ze względów porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego (art. 45 ust. 3 i art. 52 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej), a odebranie zaświadczenia o prawie stałego pobytu oraz cofnięcie karty pobytu lub karty stałego pobytu może nastąpić także jedynie z wyżej wymienionych względów. Z wymienionych w zdaniu pierwszym względów może także nastąpić odmowa wjazdu [...].

2. Sama okoliczność wydania wyroku karnego nie wystarcza do uzasadnienia decyzji lub środków, o których mowa w ust. 1. Brane pod uwagę mogą być wyłącznie wyroki karne jeszcze niewykreślone z rejestru centralnego, i wyłącznie w zakresie, w jakim stanowiące ich podstawę okoliczności świadczą o indywidualnym zachowaniu będącym obecnie zagrożeniem dla porządku publicznego. Musi chodzić o rzeczywiste i dostatecznie poważne zagrożenie dla podstawowych interesów społecznych.

3. Przy podejmowaniu decyzji, o której mowa w ust. 1, należy uwzględnić w szczególności okres pobytu zainteresowanego w Niemczech, jego wiek, stan zdrowia, sytuację rodzinną i ekonomiczną, integrację społeczną i kulturalną w Niemczech oraz stopień więzi z krajem pochodzenia.

[...]

6. Decyzje lub środki dotyczące utraty prawa pobytu lub prawa stałego pobytu nie mogą zostać podjęte dla celów gospodarczych.

[...]”.

34 W odniesieniu do obowiązku opuszczenia terytorium § 7 FreizügG/EU stanowi:

„1. Obywatele Unii i członkowie ich rodzin mają obowiązek opuszczenia terytorium, jeśli organy właściwe do spraw cudzoziemców stwierdziły, że nie przysługuje im prawo do wjazdu i pobytu. W decyzji należy wskazać na możliwość doprowadzenia do granicy państwowej i wyznaczyć termin wjazdu. Z wyjątkiem pilnych przypadków termin ten musi być co najmniej miesięczny [...].

2. Obywatele Unii i członkowie ich rodziny, którzy utracili prawo do swobodnego przemieszczania się na podstawie § 6 ust. 1, nie mają prawa do ponownego wjazdu na terytorium federalne i pobytu na tym terytorium. Wskazany w zdaniu pierwszym zakaz może zostać ograniczony czasowo po złożeniu odpowiedniego wniosku. Termin zaczyna biec od momentu opuszczenia terytorium. Złożony po upływie rozsądnego terminu lub po upływie trzech lat wniosek o zniesienie zakazu powinien zostać rozpatrzony w ciągu sześciu miesięcy”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

35 Elisabeta Dano, urodzona w 1989 r., oraz jej syn Florin, urodzony w dniu 2 lipca 2009 r. w Saarbrücken (Niemcy), są oboje obywatelami rumuńskimi. Według ustaleń sądu odsyłającego E. Dano po raz ostatni wjechała na terytorium Niemiec w dniu 10 listopada 2010 r.

36 W dniu 19 lipca 2011 r. miasto Lipsk wydało E. Dano zaświadczenie o bezterminowym pobycie („Unbefristete Freizügigkeitsbescheinigung”) dla obywateli Unii, określając w nim datę wjazdu na terytorium niemieckie na dzień 27 czerwca 2011 r. W dniu 28 stycznia 2013 r. miasto to wydało jej ponadto duplikat tego zaświadczenia.

37 E. Dano i jej syn mieszkają od czasu ich przybycia do Lipska w mieszkaniu siostry E. Dano, która zapewnia im wyżywienie.

38 E. Dano pobiera na rzecz swojego syna Florina zasiłek rodzinny („Kindergeld”), wypłacany przez kasę świadczeń rodzinnych w Lipsku w imieniu federalnego urzędu pracy, w wysokości 184 EUR miesięcznie. Urząd pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży w Lipsku wypłaca ponadto na rzecz tego dziecka, którego ojciec jest nieznanym, zaliczkę z tytułu zasiłku alimentacyjnego w wysokości 133 EUR miesięcznie.

39 E. Dano przez trzy lata uczęszczała do szkoły w Rumunii, jednakże nie uzyskała świadectwa końcowego. Rozumie mówiony język niemiecki i może wyrażać się w tym języku w prostych zdaniach. Nie umie natomiast pisać w języku niemieckim i jedynie w ograniczonym stopniu jest w stanie czytać teksty zredagowane w języku niemieckim. Nie posiada żadnego wyuczonego lub przyuczonego zawodu i nie wykonywała dotychczas pracy zarobkowej ani w Niemczech, ani w Rumunii. Chociaż jej zdolność do wykonywania pracy nigdy nie została podważona, nic nie wskazuje na to, że szukała ona zatrudnienia.

40 Złożony przez E. Dano i jej syna pierwszy wniosek o przyznanie świadczeń z zakresu podstawowego zabezpieczenia na podstawie SGB II został oddalony przez Jobcenter Leipzig decyzją z dnia 28 września 2011 r. na mocy § 7 ust. 1 zdanie drugie pkt 2 SGB II. Jako że od decyzji tej nie wniesiono odwołania, stała się ona ostateczna.

41 Złożony w dniu 25 stycznia 2012 r. nowy wniosek o przyznanie tych samych świadczeń również został oddalony decyzją Jobcenter Leipzig z dnia 23 lutego 2012 r. E. Dano i jej syn złożyli odwołanie od tej decyzji odmownej, opierając się na art. 18 TFUE i 45 TFUE oraz na wyroku Vatsouras i Koupatantze (C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344). Odwołanie to zostało oddalone decyzją z dnia 1 czerwca 2012 r.

- 42 W dniu 1 lipca 2012 r. E. Dano i jej syn złożyli na tę decyzję skargę do Sozialgericht Leipzig, w której wnieśli ponownie o przyznanie im świadczeń z zakresu podstawowego zabezpieczenia dla osób poszukujących pracy na podstawie SGB II za okres od dnia 25 stycznia 2012 r.
- 43 Sąd ten uważa, że na mocy § 7 ust. 1 zdanie drugie pkt 2 SGB II oraz § 23 ust. 3 SGB XII E. Dano i jej synowi nie przysługuje uprawnienie do świadczeń z zakresu podstawowego zabezpieczenia. Sąd ten wyraża jednak wątpliwości, czy przepisy prawa Unii, w szczególności art. 4 rozporządzenia nr 883/2004, ogólna zasada niedyskryminacji wynikająca z art. 18 TFUE oraz ogólne prawo pobytu wynikające z art. 20 TFUE, nie pozostają w sprzeczności ze wspomnianymi przepisami prawa niemieckiego.
- 44 Według ustaleń sądu odsyłającego sprawa główna dotyczy osób, które nie mogą się domagać prawa pobytu w państwie przyjmującym na mocy dyrektywy 2004/38.
- 45 W tych okolicznościach Sozialgericht Leipzig postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału o udzielenie odpowiedzi na następujące pytania prejudycjalne:
- „1) Czy podmiotowym zakresem zastosowania art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 objęte są osoby, które zamierzają ubiegać się nie o świadczenia mające charakter świadczeń z zabezpieczenia społecznego lub świadczeń dla wsparcia rodziny w rozumieniu art. 3 ust. 1 [tego] rozporządzenia, lecz o specjalne nieskładkowe świadczenie w rozumieniu art. 3 ust. 3 w związku z art. 70 tego rozporządzenia?
- 2) W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze: czy na mocy art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 państwa członkowskie są pozbawione prawa do wyłączenia w całości lub w części, w celu zapobieżenia niesłusznemu korzystaniu z zabezpieczających utrzymanie nieskładkowych świadczeń socjalnych w rozumieniu art. 70 [rozporządzenia nr 883/2004], będących w niedostatku obywateli Unii z pobierania takich świadczeń, które są wypłacane obywatelom danego państwa znajdującym się w tej samej sytuacji?
- 3) W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze lub pytanie drugie: czy na mocy art. 18 TFUE lub art. 20 ust. 2 akapit pierwszy lit. a) TFUE w związku z art. 20 ust. 2 akapit drugi TFUE i art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 państwa członkowskie są pozbawione prawa do wyłączenia w całości lub w części, w celu zapobieżenia niesłusznemu korzystaniu z zabezpieczających utrzymanie nieskładkowych świadczeń socjalnych w rozumieniu art. 70 [rozporządzenia nr 883/2004], będących w niedostatku obywateli Unii z pobierania takich świadczeń, które są wypłacane obywatelom danego państwa znajdującym się w tej samej sytuacji?
- 4) Jeżeli w świetle odpowiedzi na powyższe pytania częściowe wyłączenie zabezpieczających utrzymanie świadczeń jest zgodne z prawem Unii: czy przyznanie nieskładkowych, zabezpieczających utrzymanie świadczeń obywatelom Unii może ograniczać się, poza pilną potrzebą, do przekazania środków koniecznych do powrotu do kraju ojczystego, czy też art. 1, 20 i 51 [karty] wymagają przyznania świadczeń o szerszym zakresie, które umożliwiają stały pobyt?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

- 46 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 należy interpretować w ten sposób, że jego zakres stosowania obejmuje „specjalne świadczenia nieskładkowe” w rozumieniu art. 3 ust. 3 i art. 70 wspomnianego rozporządzenia.

- 47 Należy stwierdzić na wstępie, że sąd odsyłający uznał świadczenia rozpatrywane w postępowaniu głównym za „specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne” w rozumieniu art. 70 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2004.
- 48 W tym względzie należy przypomnieć w pierwszej kolejności, że art. 3 rozporządzenia nr 883/2004 określa zagadnienia objęte tym rozporządzeniem, wskazując wyraźnie w ust. 3, iż wspomniane rozporządzenie „stosuje się także do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych objętych art. 70 [wymienionego rozporządzenia]”.
- 49 Z tego względu z brzmienia art. 3 rozporządzenia nr 883/2004 w jasny sposób wynika, że rozporządzenie to stosuje się do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych.
- 50 W drugiej kolejności należy uściślić, że art. 70 ust. 3 rozporządzenia nr 883/2004 przewiduje, że art. 7 rozporządzenia nr 883/2004, regulujący uchylenie zasad dotyczących miejsca zamieszkania, oraz pozostałe rozdziały tytułu III tego rozporządzenia, poświęconego różnym kategoriom świadczeń, nie mają zastosowania do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych.
- 51 O ile zatem jest prawdą, że na mocy art. 70 ust. 3 rozporządzenia nr 883/2004 do wspomnianych świadczeń wyjątkowo nie stosuje się niektórych przepisów tego rozporządzenia, o tyle art. 4 tego rozporządzenia nie zalicza się do tych przepisów.
- 52 Wreszcie wykładnia, zgodnie z którą art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 miałby zastosowanie do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych, odpowiada zamiarowi prawodawcy Unii, jak to wynika z motywu trzeciego rozporządzenia nr 1247/92, które zmieniło rozporządzenie nr 1408/71 w celu dodania do niego przepisów dotyczących świadczeń tego rodzaju, tak aby uwzględnić orzecznictwo w tym względzie.
- 53 Na mocy motywu siódmego świadczeń takich powinno się udzielać wyłącznie zgodnie z ustawodawstwem państwa członkowskiego zamieszkania danej osoby lub członków jej rodziny, przy takim zsumowaniu całkowitych okresów zamieszkania w każdym innym państwie członkowskim, jakie jest niezbędne, oraz bez dyskryminacji ze względu na obywatelstwo.
- 54 Szczególny przepis dodany przez ustawodawcę Unii do rozporządzenia nr 1408/71 za pomocą rozporządzenia nr 1247/92 cechuje się zatem niemożnością eksportowania specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych w zamian za równość traktowania w państwie zamieszkania.
- 55 W świetle całości poprzedzających rozważań na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, 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.

W przedmiocie pytań drugiego i trzeciego

- 56 Poprzez pytania drugie i trzecie, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 18 TFUE, art. 20 ust. 2 TFUE, art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 oraz art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, na mocy którego obywatele innych państw członkowskich, nieaktywni zawodowo, są wyłączeni, w całości lub w części, z korzystania z niektórych „specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych” w rozumieniu rozporządzenia nr 883/2004, podczas gdy świadczenia te są zagwarantowane obywatelom danego państwa członkowskiego znajdującym się w tej samej sytuacji.

- 57 Przed wszystkim należy wskazać, 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).
- 58 Jak Trybunał wielokrotnie orzekał, 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).
- 59 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).
- 60 W tym względzie należy stwierdzić, że art. 18 ust. 1 TFUE zakazuje wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową „w zakresie zastosowania traktatów i bez uszczerbku dla przepisów szczególnych, które one przewidują”. Artykuł 20 ust. 2 akapit drugi TFUE stanowi wyraźnie, że prawa przewidziane w tym artykule dla obywateli Unii są wykonywane „na warunkach i w granicach określonych przez traktaty i środki przyjęte w ich zastosowaniu”. Ponadto także art. 21 ust. 1 TFUE uzależnia prawo obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich od poszanowania „ograniczeń i warunków ustanowionych w traktatach i w środkach przyjętych w celu ich wykonania” (zob. wyrok Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 61 I tak, zasada niedyskryminacji, wyrażona w sposób ogólny w art. 18 TFUE, jest uściślona w art. 24 dyrektywy 2004/38 wobec obywateli Unii, którzy – tak jak skarżący w postępowaniu głównym – 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 – takich jak skarżący w postępowaniu głównym – którzy w przyjmującym państwie członkowskim korzystają ze świadczeń, o których mowa w art. 70 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia.
- 62 W tych okolicznościach należy dokonać wykładni art. 24 dyrektywy 2004/38 i art. 4 rozporządzenia nr 883/2004.
- 63 Przed wszystkim należy stwierdzić, że „specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne”, o których mowa w art. 70 ust. 2 tego rozporządzenia, jak najbardziej są objęte pojęciem „pomocy społecznej” w rozumieniu art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38. Pojęcie to odnosi się bowiem do systemów pomocy ustanowionych przez władze publiczne, czy to na szczeblu krajowym, regionalnym, czy lokalnym, do których może zwrócić się osoba nieposiadająca zasobów wystarczających do zaspokojenia potrzeb podstawowych swoich i swojej rodziny, w wyniku czego może podczas swojego pobytu stać się obciążeniem dla finansów publicznych przyjmującego państwa członkowskiego, co mogłoby mieć konsekwencje dla całego systemu pomocy, jaka może zostać przyznana przez to państwo (wyrok Brey, EU:C:2013:565, pkt 61).
- 64 Uściśliwszy powyższe, należy zauważyć, że podczas gdy art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38 i art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 przypominają o zakazie dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, art. 24 ust. 2 wspomnianej dyrektywy zawiera odstępstwo od zasady niedyskryminacji.

- 65 Na mocy tego ostatniego przepisu przyjmujące państwo członkowskie nie jest zobowiązane do przyznania uprawnienia do pomocy społecznej w ciągu pierwszych trzech miesięcy pobytu lub, w określonym przypadku, w ciągu przewidzianego w art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2004/38 okresu poszukiwania pracy, który wykracza poza ten pierwszy okres, ani nie jest zobowiązane – przed nabyciem prawa stałego pobytu – do udzielania pomocy dla pokrycia kosztów utrzymania w czasie studiów dla osób niebędących pracownikami najemnymi, osób pracujących na własny rachunek, osób, które zachowują ten status, i członków ich rodziny.
- 66 W tym względzie z akt sprawy wynika, że E. Dano zamieszkuje w Niemczech od ponad trzech miesięcy, że nie poszukuje ona pracy i że nie wjechała na terytorium tego państwa członkowskiego, aby tam pracować, tak iż nie jest ona objęta podmiotowym zakresem stosowania art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38.
- 67 W tych okolicznościach należy sprawdzić, czy art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38 i art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 stoją na przeszkodzie odmowie przyznania świadczeń socjalnych w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym.
- 68 Należy podkreślić, że zgodnie z art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38 wszyscy obywatele Unii zamieszkujący na podstawie wspomnianej dyrektywy na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego są traktowani na równi z obywatelami tego państwa członkowskiego w zakresie ustanowionym w traktacie.
- 69 Wynika z tego, że obywatel Unii w zakresie dotyczącym dostępu do świadczeń socjalnych takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym może się domagać równego traktowania z obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego, tylko jeśli jego pobyt na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego spełnia przesłanki dyrektywy 2004/38.
- 70 Otóż w pierwszej kolejności w odniesieniu do pobytu przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy art. 6 dyrektywy 2004/08 ogranicza warunki i formalności dotyczące prawa pobytu do wymogu posiadania ważnego dowodu tożsamości lub paszportu, zaś art. 14 ust. 1 tej dyrektywy przewiduje zachowanie tego prawa tak długo, dopóki obywatele Unii i członkowie ich rodziny nie staną się nieracjonalnym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim (wyrok Ziółkowski i Szeja, C-424/10 i C-425/10, EU:C:2011:866, pkt 39). Na mocy art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 przyjmujące państwo członkowskie nie jest zatem zobowiązane do przyznania uprawnienia do świadczenia socjalnego obywatelowi innego państwa członkowskiego lub członkom jego rodziny w tym okresie.
- 71 W drugiej kolejności w odniesieniu do pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące korzystanie z prawa pobytu zostało uzależnione od warunków ustanowionych w art. 7 ust. 1 dyrektywy 2004/38, zaś zgodnie z art. 14 ust. 2 tej dyrektywy obywatel Unii i członkowie jego rodziny zachowują to prawo, tylko jeśli spełniają te warunki. W szczególności z motywu 10 tej dyrektywy wynika, że warunki te mają między innymi na celu uniknięcie sytuacji, w której osoby te stałyby się nieracjonalnym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim (wyrok Ziółkowski i Szeja, EU:C:2011:866, pkt 40).
- 72 W trzeciej kolejności z art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38 wynika, że obywatele Unii, którzy legalnie zamieszkują w przyjmującym państwie członkowskim przez nieprzerwany okres pięciu lat, mają prawo stałego pobytu w tym państwie i że prawo to nie podlega warunkom wspomnianym w punkcie poprzedzającym. Jak stwierdza motyw 18 tej dyrektywy, raz przyznane prawo stałego pobytu nie powinno podlegać żadnym warunkom, po to aby stanowiło rzeczywisty mechanizm integracji w społeczeństwie tego państwa (wyrok Ziółkowski i Szeja, EU:C:2011:866, pkt 41).

- 73 Aby dokonać oceny, czy obywatele Unii, nieaktywni zawodowo, w sytuacji skarżących w postępowaniu głównym, których okres pobytu w przyjmującym państwie członkowskim był dłuższy niż trzy miesiące, lecz krótszy niż pięć lat, mogą żądać równego traktowania z obywatelami tego ostatniego państwa członkowskiego w odniesieniu do prawa do świadczeń socjalnych, należy zatem zbadać, czy pobyt wspomnianych obywateli spełnia przesłanki określone w art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38. Wśród tych przesłanek widnieje obowiązek posiadania przez nieaktywnego zawodowo obywatela Unii wystarczających zasobów dla niego i członków jego rodziny.
- 74 Uznanie, że osoby, którym nie przysługuje prawo pobytu na mocy dyrektywy 2004/38, mogą się domagać prawa do świadczeń socjalnych na tych samych warunkach co te, które mają zastosowanie do obywateli krajowych, byłoby sprzeczne z wyrażonym w motywie 10 celem wspomnianej dyrektywy, który zasadza się na zapobieganiu temu, by obywatele Unii pochodzący z innych państw członkowskich nie stanowili nieracjonalnego obciążenia dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim.
- 75 Należy dodać w tym względzie, że w odniesieniu do przesłanki posiadania wystarczających zasobów dyrektywa 2004/38 wprowadza rozróżnienie pomiędzy z jednej strony osobami wykonującymi działalność zawodową a z drugiej strony tymi, które jej nie wykonują. Zgodnie z art. 7 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2004/38 tej pierwszej grupie obywateli Unii znajdujących się w przyjmującym państwie członkowskim przysługuje prawo pobytu bez konieczności spełnienia jakiegokolwiek innego warunku. Natomiast, co się tyczy osób nieaktywnych zawodowo, art. 7 ust. 1 lit. b) tej dyrektywy wymaga, by spełniały one warunek posiadania własnych wystarczających zasobów.
- 76 Z tego względu należy stwierdzić, że art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38 dąży do zapobieżenia korzystaniu z systemu opieki społecznej przyjmującego państwa członkowskiego przez obywateli Unii, którzy nie są czynni zawodowo, w celu zapewnienia sobie środków utrzymania.
- 77 Jak zauważył rzecznik generalny w pkt 93 i 96 opinii, możliwość istnienia nierównego traktowania obywateli Unii, którzy skorzystali z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu, oraz obywateli przyjmującego państwa członkowskiego w odniesieniu do przyznawania świadczeń socjalnych stanowi nieuniknioną konsekwencję dyrektywy 2004/38. Taka potencjalna nierówność opiera się bowiem na określonej przez prawodawcę Unii w art. 7 wspomnianej dyrektywy zależności między z jednej strony wymogiem posiadania wystarczających zasobów jako warunkiem pobytu oraz z drugiej strony troską, aby nie stworzyć obciążenia dla systemu pomocy społecznej państw członkowskich.
- 78 Państwo członkowskie musi mieć zatem na podstawie wspomnianego art. 7 możliwość odmówienia przyznania świadczeń socjalnych nieaktywnym zawodowo obywatelom Unii, którzy korzystają ze swobody przemieszczania się jedynie w celu uzyskania pomocy społecznej z innego państwa członkowskiego, podczas gdy nie posiadają wystarczających zasobów, aby ubiegać się o prawo pobytu.
- 79 Pozbawienie państwa członkowskiego takiej możliwości powodowałoby w efekcie – jak stwierdził rzecznik generalny w pkt 106 opinii – że osoby, które nie posiadają w momencie wjazdu na terytorium innego państwa członkowskiego wystarczających zasobów, aby zapewnić sobie utrzymanie, posiadałyby je automatycznie poprzez przyznanie im specjalnego nieskładkowego świadczenia pieniężnego, którego celem jest zapewnienie jego beneficjentowi utrzymania.
- 80 Tym samym należy przeprowadzić konkretne badanie sytuacji ekonomicznej każdego zainteresowanego, bez uwzględnienia żądanych świadczeń socjalnych, w celu dokonania oceny, czy spełnia on warunek posiadania wystarczających zasobów, aby korzystać z prawa pobytu na podstawie art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38.

- 81 W sprawie głównej według ustaleń dokonanych przez sąd odsyłający skarżący nie posiadają wystarczających zasobów i nie mogą zatem ubiegać się o prawo pobytu w przyjmującym państwie członkowskim na mocy dyrektywy 2004/38. Tym samym, jak zauważono w pkt 69 niniejszego wyroku, nie mogą oni powoływać się na zasadę niedyskryminacji określoną w art. 24 ust. 1 wspomnianej dyrektywy.
- 82 W tych okolicznościach art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38 w związku z art. 7 ust. 1 lit. b) tej dyrektywy nie stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu takiemu jak rozpatrywane w postępowaniu głównym w zakresie, w jakim uregulowanie to wyłącza korzystanie z niektórych „specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych” w rozumieniu art. 70 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2004 przez obywateli innych państw członkowskich, którym nie przysługuje prawo pobytu na mocy dyrektywy 2004/38 w przyjmującym państwie członkowskim.
- 83 Taki sam wniosek narzuca się w odniesieniu do wykładni art. 4 rozporządzenia nr 883/2004. Świadczenia rozpatrywane w postępowaniu głównym, które stanowią „specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne” w rozumieniu art. 70 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia, są bowiem na mocy art. 70 ust. 4 tego rozporządzenia udzielane wyłącznie w państwie członkowskim, w którym zainteresowani mają miejsce zamieszkania, zgodnie z jego ustawodawstwem. Wynika z tego, że nic nie stoi na przeszkodzie temu, by przyznawanie takich świadczeń obywatelom Unii, którzy nie są czynni zawodowo, było uzależnione od wymogu spełnienia przez nich warunków posiadania prawa do pobytu na mocy dyrektywy 2004/38 w przyjmującym państwie członkowskim (zob. podobnie wyrok Brey, EU:C:2013:965, pkt 44).
- 84 W świetle powyższego na pytania drugie i trzecie należy odpowiedzieć, iż art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38 w związku z art. 7 ust. 1 lit. b) tej dyrektywy oraz art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, na mocy którego obywatele innych państw członkowskich są wyłączeni z korzystania z niektórych „specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych” w rozumieniu art. 70 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2004, podczas gdy świadczenia te są zagwarantowane obywatelom przyjmującego państwa członkowskiego znajdującym się w tej samej sytuacji, w zakresie, w jakim tym obywatelom innych państw członkowskich nie przysługuje prawo pobytu na mocy dyrektywy 2004/38 w przyjmującym państwie członkowskim.

W przedmiocie pytania czwartego

- 85 Poprzez pytanie czwarte sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 1, 20 i 21 karty należy interpretować w ten sposób, że wymagają one od państw członkowskich przyznania obywatelom Unii nieskładkowych świadczeń pieniężnych z zakresu podstawowego zabezpieczenia, które mogą umożliwić stały pobyt, czy też państwa te mogą ograniczyć się do przekazania środków koniecznych do powrotu do kraju pochodzenia.
- 86 Należy przypomnieć, że w ramach odesłania prejudycjalnego na podstawie art. 267 TFUE Trybunał może jedynie dokonywać wykładni prawa Unii w granicach przyznanych mu kompetencji (zob. w szczególności wyrok Betriu Montull, C-5/12, EU:C:2013:571, pkt 68 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 87 W tym względzie art. 51 ust. 1 karty stanowi, że jej postanowienia mają zastosowanie do „państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii”.
- 88 Zgodnie z art. 6 ust. 1 TUE postanowienia karty w żaden sposób nie rozszerzają kompetencji Unii określonych w traktatach. Podobnie zgodnie z art. 51 ust. 2 karty nie rozszerza ona zakresu zastosowania prawa Unii poza kompetencje Unii, nie ustanawia nowych kompetencji ani zadań Unii

ani też nie zmienia kompetencji i zadań powierzonych jej w traktatach (zob. wyrok Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 17, 23; a także postanowienie Nagy, od C-488/12 do C-491/12 i C-526/12, EU:C:2013:703, pkt 15).

- 89 W tym względzie należy stwierdzić, że w pkt 41 wyroku Brey (EU:C:2013:565) Trybunał potwierdził, iż art. 70 rozporządzenia nr 883/2004, który definiuje pojęcie „specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych”, nie ma na celu ustanowienia materialnych warunków, od których zależy istnienie prawa do wspomnianych świadczeń. Ustalenie tych warunków należy do ustawodawcy każdego z państw członkowskich.
- 90 Z tego względu, jako że wspomniane warunki nie wynikają ani z rozporządzenia nr 883/2004, ani z dyrektywy 2004/38, ani z innych aktów prawa wtórnego, a państwa członkowskie są zatem uprawnione do regulowania warunków przyznawania takich świadczeń, państwa te są – jak zauważył rzecznik generalny w pkt 146 opinii – również uprawnione do określenia zakresu objęcia zabezpieczeniem społecznym w przypadku tego rodzaju świadczenia.
- 91 W rezultacie państwa członkowskie, ustalając warunki i zakres przyznawania specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych, nie stosują prawa Unii.
- 92 Wynika z tego, że Trybunał nie jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na pytanie czwarte.

W przedmiocie kosztów

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

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

- 1) **Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, zmienione rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1244/2010 z dnia 9 grudnia 2010 r., 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.**
- 2) **Artykuł 24 ust. 1 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 w związku z art. 7 ust. 1 lit. b) tej dyrektywy oraz art. 4 rozporządzenia nr 883/2004, zmienionego rozporządzeniem nr 1244/2010, należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, na mocy którego obywatele innych państw członkowskich są wyłączeni z korzystania z niektórych „specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych” w rozumieniu art. 70 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2004, podczas gdy świadczenia te są zagwarantowane obywatelom przyjmującego państwa członkowskiego znajdującym się w tej samej sytuacji, w zakresie, w jakim tym obywatelom innych państw członkowskich nie przysługuje prawo pobytu na mocy dyrektywy 2004/38 w przyjmującym państwie członkowskim.**

3) Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na pytanie czwarte.

Podpisy