Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MELCHIORA WATHELETA
przedstawiona w dniu 20 maja 2014 r.[1]

Sprawa C-333/13

Elisabeta Dano,
Florin Dano
przeciwko
Jobcenter Leipzig

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sozialgericht Leipzig (Niemcy)]

Rozporządzenie (WE) nr 883/2004 — Dyrektywa 2004/38/WE — Obywatelstwo Unii — Równość traktowania — Obywatele Unii, którzy nie prowadzą działalności zarobkowej i przebywają na terytorium innego państwa członkowskiego — Uregulowanie państwa członkowskiego przewidujące wyłączenie tych osób z możliwości korzystania ze specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych, jeśli przysługujące im prawo pobytu opiera się wyłącznie na art. 20 TFUE

1. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym podnosi zasadniczo kwestię, czy państwo członkowskie może wyłączyć z możliwości korzystania ze specjalnych nieskładkowych świadczeń w rozumieniu rozporządzenia (WE) nr 883/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego[2], zmienionego rozporządzeniem (WE) nr 988/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 września 2009 r.[3] (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 883/4004"), będących w niedostatku obywateli innych państw członkowskich w celu zapobieżenia, aby świadczenia te stanowiły nieracjonalne obciążenie dla tego państwa, nawet jeśli mogłyby być one przyznane obywatelom danego państwa znajdującym się w tej samej sytuacji.

2. Pytania prejudycjalne zadane przez sąd odsyłający dają Trybunałowi okazję do ponownego wypowiedzenia się w kwestii związku między rozporządzeniem nr 883/2004 a dyrektywą 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich zmieniającą rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającą dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG[4] oraz w kwestii pojęć, po pierwsze, „specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne", o których mowa w rozporządzeniu nr 883/2004, i po drugie, „świadczenia z zakresu pomocy społecznej" w rozumieniu dyrektywy 2004/38.

1 — Język oryginału: francuski.
2 — Dz.U. L 166, s. 1.
3 — Dz.U. L 284, s. 43.
4 — Dz.U. L 158, s. 77.

3. W związku z powyższym, mimo że pytania prejudycjalne nie dotyczą wyraźnie kwalifikacji świadczeń rozpatrywanych w postępowaniu głównym w świetle tych dwóch aktów prawnych, wydaje mi się, że w celu udzielenia przez Trybunał użytecznej odpowiedzi w tej kwestii sądowi odsyłającemu nie jest możliwe pominięcie tej kwestii.

I – **Ramy prawne**

A – *Prawo Unii*

1. Krata praw podstawowych Unii Europejskiej

4. Zgodnie z art. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą"), zatytułowanym „Godność człowieka": „[g]odność człowieka jest nienaruszalna. Musi być szanowana i chroniona".

5. Artykuł 20 karty, zatytułowany „Równość wobec prawa" stanowi, że „[w]szyscy są równi wobec prawa".

2. Rozporządzenie nr 883/2004

6. Motywy 16 i 37 rozporządzenia nr 883/2004 brzmią następująco:

„(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".

7. Artykuł 2 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 określający podmiotowy zakres zastosowania 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. Przedmiotowy zakres zastosowania rozporządzenia nr 883/2004 jest natomiast określony w art. 3:

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

[…]

h) świadczeń dla bezrobotnych;

[…]

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

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

[…]

5. Niniejszego rozporządzenia nie stosuje się:

a) do pomocy społecznej i medycznej; ani

b) do świadczeń, w związku z którymi państwo członkowskie przejmuje odpowiedzialność za szkody wyrządzone osobom i zapewnia odszkodowanie, takich jak świadczenia dla ofiar wojny i działań wojennych lub ich skutków, ofiar zbrodni, zabójstw lub aktów terroryzmu, ofiar szkód spowodowanych przez funkcjonariuszy państwa członkowskiego podczas wykonywania ich obowiązków lub dla osób, które znalazły się w niekorzystnej sytuacji ze względów politycznych lub religijnych lub też ze względu na pochodzenie".

9. Zgodnie z art. 4 tego rozporządzenia, zatytułowanym „Zasada równego traktowania":

„O ile niniejsze rozporządzenie nie stanowi inaczej, osoby, do których stosuje się niniejsze rozporządzenie korzystają z tych samych świadczeń i podlegają tym samym obowiązkom na mocy ustawodawstwa każdego państwa członkowskiego, co jego obywatele".

10. Rozdział 9 tytuł III rozporządzenia nr 883/2004 jest poświęcony „Specjalnym nieskładkowym świadczeniom pieniężnym". Składa się on z jednego art. 70 zatytułowanego „Przepisy ogólne", który stanowi:

„1. Niniejszy artykuł ma zastosowanie do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych wypłacanych na podstawie ustawodawstwa, które, ze względu na swój zakres podmiotowy, cele i/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 działami ubezpieczenia społecznego, o których mowa w art. 3 ust. 1, a które gwarantują zainteresowanym minimum środków utrzymania z uwzględnieniem sytuacji gospodarczej i społecznej zainteresowanego państwa członkowskiego;

lub

ii) wyłącznie szczególnej ochrony dla niepełnosprawnego, ściśle związanej ze środowiskiem społecznym tej osoby w zainteresowanym państwie członkowskim,

oraz

b) w przypadkach, w których finansowanie wynika wyłącznie z obowiązkowego opodatkowania mającego pokrywać ogólne wydatki publiczne, a warunki udzielania i wyliczania świadczeń nie zależą od 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 rozporządzenia nr 883/2004 dotyczący „Specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych" stanowi w rubryce „Niemcy", co następuje:

„[…]

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)".

3. Dyrektywa 2004/38

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

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

[…]

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

[…]

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

13. Artykuł 6 zatytułowany „Prawo pobytu przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy" przewiduje 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 reguluje „Zachowanie prawa pobytu". Zgodnie z tym przepisem:

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

[…]

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

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

a) obywatele Unii są pracownikami najemnymi lub osobami pracującymi na własny rachunek, lub

b) obywatele Unii wjechali na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego w poszukiwaniu pracy. W takim przypadku obywatele Unii i członkowie ich rodziny nie mogą zostać wydaleni tak długo, jak tylko obywatele Unii mogą dostarczyć dowód, że kontynuują poszukiwanie pracy i mają rzeczywistą szansę bycia zatrudnionym".

17. Wreszcie art. 24 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".

B – *Prawo niemieckie*

1. Kodeks prawa socjalnego

18. Paragraf 19a ust. 1, zawarty w Sozialgesetzbuch Erstes Buch (kodeksie prawa socjalnego, księga I, zwanym dalej „SGB I") określa dwa rodzaje świadczeń z zakresu podstawowego zabezpieczenia przysługujące osobom poszukującym pracy w następujący sposób:

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

1) świadczenia mające na celu włączenie się w życie zawodowe,

2) świadczenia mające na celu pokrycie kosztów utrzymania.

[…]".

19. W Sozialgesetzbuch Zweites Buch (kodeksie prawa socjalnego, 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,

[…]

Drugie zdanie pkt 1 nie dotyczy obcokrajowców, którzy przebywają w Republice Federalnej Niemiec na podstawie zezwolenia na pobyt wydanego na mocy rozdziału 2 sekcji 5 ustawy w sprawie prawa pobytu. Postanowienia w zakresie prawa pobytu nie ulegają zmianie.

[…]".

21. Paragraf 8 SGB II dotyczący pojęcia „Zdolności do pracy" stanowi:

„1. Osoba zdolna do pracy oznacza każdą osobę, która w określonym przedziale czasowym, 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 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 beneficjentów innych świadczeń socjalnych. […]

[…]".

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

24. W Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (kodeksie prawa socjalnego, księga XII, zwanym dalej „SGB XII") §1 dotyczący pomocy społecznej stanowi:

„Zadaniem pomocy społecznej jest zapewnienie ich 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 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 niemieckim. Przepisy, na podstawie których mogą 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 obejmujacego 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, pomoc dla osób chorych może być udzielona wyłącznie, aby zapobiec zagrażającemu życiu stanowi krytycznemu lub aby zapewnić leczenie poważnej lub zakaźnej choroby, które jest zarazem niezbędne i pilne.

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

2. FreizügG/EU

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

„Niniejszą ustawę stosuje się do wjazdu i pobytu obywateli innych państw członkowskich Unii Europejskiej (obywatele UE) 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,

[…]”.

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

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

II – Okoliczności sprawy w postępowaniu głównym

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

31. W dniu 19 lipca 2011 r. miasto Lipsk wydało E. Dano pozwolenie na bezterminowy pobyt dla obywateli Unii, określając w nim datę wjazdu na terytorium na dzień 27 czerwca 2011 r. W dniu 28 stycznia 2013 r. wydano jej ponadto duplikat tego pozwolenia.

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

33. E. Dano otrzymuje, na rzecz swojego syna Florina, świadczenia na dziecko na utrzymaniu („Kindergeld”) wypłacane 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 zaliczkę z tytułu zasiłku alimentacyjnego w wysokości 133 EUR miesięcznie.

34. 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 jest jedynie w ograniczonym stopniu 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 [5].

35. E. Dano i jej syn wystąpili po raz pierwszy z wnioskiem o przyznanie świadczenia na podstawie SGB II. Decyzją z dnia 28 września 2011 r. Jobcenter Leipzig oddalił ich wniosek na podstawie § 7 ust. 1 zdanie drugie pkt 2 SGB II. Skarżący w postępowaniu głównym nie odwołali się od tej decyzji, która stała się prawomocna.

36. W dniu 25 stycznia 2012 r.wskazani skarżący wystąpili z nowym wnioskiem. Ponieważ wniosek ten został oddalony przez Jobcenter Leipzig w dniu 23 lutego 2012 r., skarżący odwołali się od tej decyzji. Ich odwołanie opierało się na art. 18 TFUE i 45 TFUE oraz na wyroku Trybunału w sprawie Vatsouras i Koupatantze [6]. Odwołanie to zostało jednak oddalone decyzją z dnia 1 czerwca 2012 r.

37. W dniu 1 lipca 2012 r skarżący w postępowaniu głównym zaskarżyli tę decyzję do Sozialgericht Leipzig (sąd ds. socjalnych w Lipsku, Niemcy). W swoim odwołaniu wystąpili ponownie o przyznanie im świadczeń z zakresu podstawowego zabezpieczenia dla osób poszukujących pracy, a mianowicie świadczeń na pokrycie kosztów utrzymania, zasiłku socjalnego oraz wsparcia na rzecz kosztów zakwaterowania i ogrzewania (zwanych dalej „świadczeniami z zakresu podstawowego zabezpieczenia"), na podstawie SGB II, za okres od dnia 25 stycznia 2012 r.

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

38. Sozialgericht Leipzig uważa, że na mocy § 7 ust. 1 zdanie drugie pkt 2 SGB II oraz § 23 ust. 3 SGB XII skarżący w postępowaniu głównym nie mają uprawnienia do świadczeń z zakresu podstawowego zabezpieczenia. Sąd ten zastanawia się jednak, czy przepisy prawa Unii, w szczególności art. 4 rozporządzenia nr 883/2004, a także 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.

39. W związku z powyższym, postanowieniem z dnia 3 czerwca 2013 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 19 czerwca 2013 r., Sozialgericht Leipzig zawiesił postępowanie i zgodnie z art. 267 TFUE przedłożył Trybunałowi następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy podmiotowym zakresem zastosowania art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 obejęte są osoby, które nie zamierzają ubiegać się o świadczenia mające charakter świadczeń z zabezpieczenia społecznego lub świadczeń dla wsparcia rodziny w rozumieniu art. 3 ust. 1 [tego] rozporządzenia, lecz [ubiegają się] 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 tego rozporządzenia, 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 i pytanie drugie: czy na mocy art. 18 TFUE lub art. 20 ust. 2 […] lit. a) TFUE w związku z art. 20 ust. 2 zdanie [drugie] i art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 państwa członkowskie są pozbawione prawa do wyłączenia w całości

5 — Sąd odsyłający wskazuje ponadto, że E. Dano została skazana na karę pozbawienia wolności do dwóch lat z warunkowym zawieszeniem jej wykonania za przestępstwa przeciwko mieniu i własności. Uważam jednak, że te okoliczności faktyczne nie mają wpływu na udzielenie odpowiedzi na zadane pytania prejudycjalne.

6 — C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344.

lub w części, w celu zapobieżenia niesłusznemu korzystaniu z zabezpieczających utrzymanie nieskładkowych świadczeń socjalnych w rozumieniu art. 70 tego rozporządzenia, 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?".

40. Uwagi na piśmie zostały przedstawione przez rząd niemiecki, austriacki (wyłącznie odnośnie drugiego pytania), Irlandię, rząd Zjednoczonego Krolestwa oraz Komisję Europejską.

41. Ponadto, każdy ze wskazanych uczestników postępowania przedstawił stanowisko na rozprawie, która odbyła się w dniu 18 marca 2014 r. Przedstawiciele skarżących w postępowaniu głównym, rządu duńskiego oraz rządu francuskiego, którzy nie przedłożyli uwag na piśmie mogli także zaprezentować swoje argumenty podczas tej rozprawy.

IV – Ocena prawna

A – *Charakter świadczeń z zakresu podstawowego zabezpieczenia w świetle rozporządzenia nr 883/2004 oraz dyrektywy 2004/38*

42. Jak już wspomniałem na wstępie, pytania prejudycjalne nie odnoszą się wyraźnie do kwestii klasyfikacji będących przedmiotem postępowania głównego świadczeń z zakresu podstawowego zabezpieczenia w świetle rozporządzenia nr 883/2004 oraz dyrektywy 2004/38. Niemniej jednak sąd odsyłający zwraca się do Trybunału z pytaniem o zgodność uregulowania niemieckiego w szczególności z zasadą równego traktowania, o której mowa w art. 4 tego rozporządzenia oraz kryterium wystarczających środków, określonym w art. 24 ust. 2 wskazanej dyrektywy. Otóż, ponieważ zakresy zastosowania tych dwóch aktów prawnych są uzależnione od charakteru rozważanych środków, chcąc udzielić użytecznej odpowiedzi sądowi odsyłającemu, Trybunał nie może pominąć tej kwestii.

43. W pierwszej kolejności zajmę się zatem określeniem charakteru świadczeń z zakresu podstawowego zabezpieczenia, o które ubiegają się skarżący w postępowaniu głównym, a których podstawy odmowy doprowadziły do złożenia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

1. Specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne w świetle rozporządzenia nr 883/2004

a) Pojęcie teoretyczne

44. Pojęcie specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych zostało włączone do prawa Unii rozporządzeniem Rady (EWG) nr 1247/92 z dnia 30 kwietnia 1992 r. zmieniającym 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[7] w celu uwzględnienia orzecznictwa Trybunału, zgodnie z którym pewne świadczenia przewidziane w ustawodawstwach krajowych mogą być jednocześnie kwalifikowane jako świadczenia z zakresu zabezpieczenia społecznego oraz pomocy społecznej[8].

7 — Dz.U. L 136, s. 1.

8 — Zobacz podobnie motyw 3 rozporządzenia nr 1247/92.

45. Omawiane pojęcie – owoc orzecznictwa Trybunału – nie jest zatem nowe, a jego definicja została utrwalona. Specjalne nieskładkowe świadczenie pieniężne definiuje się poprzez jego cel. Powinno ono, po pierwsze, zastępować lub uzupełniać świadczenie z zakresu zabezpieczenia społecznego, przy zachowaniu elementu wyróżniającego; po drugie, posiadać cechy pomocy społecznej uzasadnionej względami gospodarczymi i społecznymi oraz po trzecie, być przyznawane na podstawie uregulowań określających obiektywne kryteria[9]. Ponadto, po czwarte, powinno ono posiadać charakter nieskładkowy, co oznacza, że rzeczone świadczenie nie powinno być zapewnione bezpośrednio lub pośrednio ze składek na ubezpieczenie społeczne, lecz pochodzić ze środków publicznych[10] oraz po piąte, zgodnie z art. 70 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 883/2004, powinno być wymienione załączniku X do tego rozporządzenia.

46. Definicja ta zbliża się do zasady ustanowionej przez Trybunał Sprawiedliwości pod wpływem rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie zmienionego i ujednoliconego rozporządzeniem Rady (WE) nr 118/97 z dnia 2 grudnia 1996 r. (Dz.U. 1997, L 28, s. 1), zgodnie z którą „odstępstwa od zasady przenoszenia świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego, przewidziane w art. 10a rozporządzenia nr 1408/71, powinny być interpretowane ściśle. [Co w konsekwencji oznacza, że] przepis ten może dotyczyć tylko świadczeń, które spełniają warunki określone w art. 4 ust. 2a tego rozporządzenia, czyli świadczeń, które mają zarazem charakter specjalny i nieskładkowy oraz które są wymienione w załączniku IIa tego rozporządzenia”[11].

47. Odpowiednie przepisy rozporządzenia nr 883/2004, a mianowicie art. 3 ust. 3 i art. 70 oraz załącznik X do tego rozporządzenia nie wpływają na zmianę tej oceny[12].

48. W związku z tym, jak to znakomicie podsumował rzecznik generalny N. Wahl w przypisie 8 swojej opinii w sprawie Brey, „takie świadczenie [specjalne, pieniężne, nieskładkowe] musi mieć charakter *pomocniczy* w odniesieniu do jednego z ryzyk wymienionych w art. 3 ust. 1 [rozporządzenia nr 883/2004]. Musi zapewnić świadczeniobiorcy podstawowy dochód, którego kwota zostaje ustalona w świetle sytuacji gospodarczej i społecznej danego państwa członkowskiego. Musi ponadto być finansowane ze środków pochodzących z ogólnego opodatkowania, a nie ze składek wpłaconych przez świadczeniobiorcę. Wreszcie należy [je] wymienić w załączniku X do wspomnianego rozporządzenia […]”[13].

b) Świadczenia z zakresu podstawowego zabezpieczenia na podstawie SGB II

49. Świadczenia z zakresu podstawowego zabezpieczenia przewidziane w SGB II obejmują świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania na rzecz E. Dano, a także zasiłek socjalny oraz wsparcie na rzecz kosztów zakwaterowania i ogrzewania dla jej syna.

50. Wszystkie strony są zgodne co do zakwalifikowania tych świadczeń jako specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych w rozumieniu rozporządzenia nr 883/2004.

9 — Zobacz między innymi wyroki: Skalka, C-160/02, EU:C:2004:269, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo; Komisja/Parlament i Rada, C-299/05, EU:C:2007:608, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo.

10 — Zobacz podobnie wyrok Skalka, EU:C:2004:269, pkt 28 oraz jako przykład zastosowania tej definicji wyrok Jauch, C-215/99, EU:C:2001:139, pkt 33.

11 — Wyroki: Jauch, EU:C:2001:139, pkt 21; Skalka, EU:C:2004:269, pkt 19.

12 — Zobacz podobnie wyrok Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, pkt 36.

13 — C-140/12, EU:C:2013:337, przypis 8. Podkreślenie moje.

51. W istocie, odnosząc się do pięciu wymogów wymienionych w pkt 45 niniejszej opinii, są one zawarte w załączniku X do rozporządzenia nr 883/2004 (piąty warunek). Ich nieskładkowy charakter nie budzi wątpliwości (czwarty warunek) [14], a z §§ 7 (określenie beneficjenta), 8 (definicja zdolności do pracy), 9 (definicja braku dostatecznych środków) oraz § 1 ust. 1 i 3 (rola i cel podstawowego zabezpieczenia) SGB II wynika, że świadczenia te posiadają cechy pomocy społecznej uzasadnionej względami gospodarczymi i społecznymi (drugi warunek) oraz, że są one przyznawane na podstawie uregulowań ustalających obiektywne kryteria w rozumieniu przytoczonego orzecznictwa (trzeci warunek) [15].

52. Pierwszy warunek, a mianowicie charakter pomocniczy tych świadczeń w stosunku do jednego z rodzajów ryzyka wymienionego w sposób enumeratywny w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 wydaje się natomiast trudniejszy do ustalenia.

53. Według Komisji, świadczenia z zakresu podstawowego zabezpieczenia odnoszą się do świadczeń dla bezrobotnych w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. h) rozporządzenia nr 883/2004. Według Komisji, chodzi bowiem o świadczenia mające na celu zastąpienie wynagrodzenia, którego nie otrzymuje osoba bezrobotna, pozostając w pełni zdolna do pracy, w celu dostarczenia jej wystarczających środków na utrzymanie.

54. Rząd niemiecki uważa, przeciwnie, że podstawowe zabezpieczenie przewidziane w SGB II nie może być zakwalifikowane do jednego z działów zabezpieczenia społecznego wymienionych w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004. Według tego rządu, system podstawowego zabezpieczenia nie jest powiązany z ryzykiem bezrobocia, lecz polega na przyznawaniu świadczeń osobom, które pozostając w pełni zdolne do pracy znajdują się w potrzebie. Nie stanowi to jednakże przeszkody, aby zakwalifikować je jako specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne [16].

55. Odnotowuję wyjaśnienia rządu niemieckiego, że ustanowiony przez SGB II system powstał z połączenia dwóch wcześniejszych systemów (z jednej strony pomocy dla bezrobotnych, a z drugiej strony pomocy społecznej) oraz, że odnosi się do osób zdolnych do pracy i członków ich rodzin.

56. Zauważam również, że rząd niemiecki podkreśla, iż obok systemu pomocy społecznej ustanowionego w SGB II istnieje nadal jeszcze inny system, a mianowicie system pomocy społecznej w wąskim znaczeniu, określony w SGB XII.

57. Wynika stąd, że mieszany charakter systemu ustanowionego przez SGB II (powstałego z połączenia dwóch poprzednich systemów, z których jeden był poświęcony wyłącznie pomocy dla bezrobotnych), zachowanie odrębnego od SGB II systemu pomocy społecznej oraz włączenie podstawowego zabezpieczenia do załącznika X do rozporządzenia nr 883/2004 skłaniają mnie do stwierdzenia, że system ten obejmuje również specjalne nieskładkowe świadczenie pieniężne.

14 — Zgodnie z przedstawionymi przez rząd niemiecki uwagami na piśmie, świadczenia te są przyznawane niezależnie od wykonywania poprzednio pracy, czy uiszczania składek.

15 — Zobacz pkt 45 ninijeszej opinii.

16 — W sposób dość paradoksalny rząd niemiecki wnioskuje, że, jeśli świadczenia z zakresu podstawowego zabezpieczenia mogą być przyznawane bezrobotnym i posiadać w ten sposób, a priori, cechy ustawodawstwa w zakresie zabezpieczenia społecznego, o których mowa w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004, chodziłoby w rzeczywistości o specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne w rozumieniu art. 3 ust. 3 tego rozporządzenia.

2. Świadczenie pomocy społecznej w świetle dyrektywy 2004/38

a) Pojęcie teoretyczne: niezależność w stosunku do rozporządzenia nr 883/2004

58. To, że dane świadczenie nie jest w świetle rozporządzenia nr 883/2004 świadczeniem pomocy społecznej nie świadczy o tym, że nie może ono być włączone do systemu pomocy społecznej w rozumieniu dyrektywy 2004/38.

59. Możliwość objęcia pojęciem „pomocy społecznej" w rozumieniu dyrektywy 2004/38 również specjalnego nieskładkowego świadczenia pieniężnego w rozumieniu rozporządzenia nr 883/2004 była zresztą istotą debaty w sprawie Brey [17].

60. Rzecznik generalny N. Wahl, analizując cele, do jakich zmierzają te dwa instrumenty, (z których pierwszy odnosi się, w szczególności, do zabezpieczenia społecznego, a drugi, w sposób ogólny, do swobód przemieszczania się, niedyskryminacji oraz obywatelstwa Unii) doszedł do wniosku, że pojęcie „pomocy społecznej" może nie być tożsame w obydwu tekstach [18].

61. Trybunał przyjął takie podejście orzekając, że „pojęcie »systemu pomocy społecznej« ujęte w art. 7, ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38 nie może zostać ograniczone […] do świadczeń z zakresu pomocy społecznej, które na mocy art. 3 ust. 5 lit. a) rozporządzenia nr 883/2004 nie są objęte zakresem stosowania tego rozporządzenia" [19].

62. Przeciwnie, według Trybunału, pojęcie „systemu pomocy społecznej" w rozumieniu art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38 należy określić w zależności od celu realizowanego przez ten przepis, a nie od kryteriów formalnych [20]. Należy je zatem interpretować „jako odnoszące się do systemów pomocy ustanowionych przez władze publiczne, czy to na szczeblu krajowym, regionalnym, czy lokalnym, do których może zwrócić się osoba nieposiadająca zasobów wystarczających do zaspokojenia potrzeb podstawowych swoich i swojej rodziny, w wyniku czego może podczas swojego pobytu stać się obciążeniem dla finansów publicznych przyjmującego państwa członkowskiego, co mogłoby mieć konsekwencje dla całego systemu pomocy, jaka może zostać przyznana przez to państwo" [21].

63. Z wyroku Vatsouras i Koupatantze [22] wynika jednak, że nie można uznawać za „pomoc społeczną" w rozumieniu art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 świadczeń pieniężnych, które niezależnie od ich kwalifikacji w ustawodawstwie krajowym mają na celu ułatwienie dostępu do rynku pracy.

64. Stwierdzenie to wydaje mi się ważne dlatego, że rzecznik generalny D. Ruiz-Jarabo Colomer wyraził w swojej opinii całkiem odmienne zdanie, zgodnie z którym „mogą istnieć środki »pomocy społecznej« wskazane w art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, które sprzyjają wejściu na rynek pracy" [23].

17 — Wyrok Brey, EU:C:2013:565.

18 — Opinia rzecznika generalnego N. Wahla w sprawie Brey, EU:C:2013:337, pkt 56.

19 — Wyrok Brey, EU:C:2013:565, pkt 58.

20 — Ibidem, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo.

21 — Ibidem, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo.

22 — EU:C:2009:344, pkt 45.

23 — Opinia w sprawie Vatsouras, C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:150, pkt 57.

b) Świadczenia z zakresu podstawowego zabezpieczenia na podstawie SGB II

65. W pkt 43 wyroku Vatsouras i Koupatantze [24] Trybunał przyjął, że warunek przewidziany w § 7 ust. 1 SGB II, zgodnie z którym dana osoba powinna być w stanie wykonywać działalność zawodową, aby móc skorzystać ze świadczenia z zakresu podstawowego zabezpieczenia na podstawie SGB II może stanowić wskazówkę, że dane świadczenia mają na celu ułatwienie dostępu do zatrudnienia.

66. Gdyby tak było, świadczenia z zakresu podstawowego zabezpieczenia na podstawie SGB II, zgodnie z uwagą przypomnianą w pkt 63 niniejszej opinii, nie mogłyby być uznane za świadczenia z zakresu pomocy społecznej w rozumieniu dyrektywy 2004/38.

67. Nie jestem jednak pewien czy kryterium zdolności do wykonywania działalności zawodowej powinno być uznane za decydujące, samo w sobie, o zakwalifikowaniu świadczeń w świetle tej dyrektywy.

68. W istocie, zgodnie z kryterium metodologicznym przyjętym przez Trybunał w wyroku Brey, pojęcie „systemu pomocy społecznej" w rozumieniu art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38 należy określić w zależności od *celu* realizowanego przez ten przepis, a *nie od kryteriów formalnych* [25].

69. W tym kontekście, o ile § 19a SGB I stanowi, że osoby poszukujące pracy mogą się ubiegać zarówno o świadczenia mające na celu pokrycie kosztów utrzymania jak i świadczenia mające na celu włączenie się w życie zawodowe z tytułu prawa do podstawowego zabezpieczenia dla osób poszukujących pracy, o tyle § 1 ust. 1 SGB II, zatytułowany „Funkcja i cel podstawowego zabezpieczenia dla osób poszukujących pracy" precyzuje, że „podstawowe zabezpieczenie dla osób poszukujących pracy ma na celu zapewnienie ich beneficjentom wystarczających środków do godnego życia".

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

71. Ponadto, zgodnie z § 19 SGB II, odnośne świadczenia miałyby pokrywać „podstawowe potrzeby życiowe, dodatkowe potrzeby oraz potrzeby w zakresie zakwaterowania i ogrzewania". Świadczenia mające na celu pomoc we włączeniu się w życie zawodowe w ramach podstawowego zabezpieczenia dla osób poszukujących pracy są natomiast zasadniczo ujęte w Sozialgesetzbuch Drittes Buch (kodeksie socjalnym, ksiega III). Tymczasem, według sądu odsyłającego, przepisy te nie stanowią przedmiotu niniejszego sporu, gdyż roszczenia skarżących w postepowaniu głównym nie dotyczą świadczeń mających na celu pomoc we włączeniu się w życie zawodowe.

72. Świadczenia podstawowego zabezpieczenia rozpatrywane w postępowaniu głównym wydają mi się zatem odpowiadać przyjętej przez Trybunał w wyroku Brey definicji „systemu pomocy społecznej" w rozumieniu dyrektywy 2004/38, obejmującej system pomocy ustanowiony przez władze publiczne, do którego może odwołać się osoba nieposiadająca zasobów wystarczających do zaspokojenia potrzeb podstawowych swoich i swojej rodziny, i która wobec tego 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 [26].

24 — EU:C:2009:344.

25 — EU:C:2013:565, pkt 60.

26 — Zobacz podobnie wyrok Brey, EU:C:2013:565, pkt 61.

3. Wniosek częściowy dotyczący charakteru świadczeń z zakresu podstawowego zabezpieczenia

73. Na podstawie tej wstępnej analizy dochodzę do wniosku, że świadczenia z zakresu podstawowego zabezpieczenia stanowią, po pierwsze, specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne w rozumieniu rozporządzenia nr 883/2004, oraz po drugie, świadczenia z zakresu pomocy społecznej w rozumieniu dyrektywy 2004/38.

74. Jeśli Trybunał miałby, przeciwnie, rozpatrywać świadczenia z zakresu podstawowego zabezpieczenia jako świadczenia z zakresu „pomocy społecznej" w rozumieniu rozporządzenia nr 883/2004, odrzucając w ten sposób ich kwalifikację prawną jako specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych, udzielenie odpowiedzi na pierwsze pytanie prejudycjalne byłoby zbędne. Pytanie to dotyczy bowiem wyłącznie możliwości zastosowania art. 4 tego rozporządzenia w odniesieniu do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych. Ponadto, brak konieczności udzielenia takiej odpowiedzi byłby tym bardziej uzasadniony, że art. 3 ust. 5 wspomnianego rozporządzenia wyraźnie wyłącza z jego zakresu stosowania świadczenia z zakresu pomocy społecznej.

B – *W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego*

75. W pytaniu pierwszym sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 ma zastosowanie do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych w rozumieniu art. 3 ust. 3 i art. 70 tego rozporządzenia.

76. Artykuł 3 tegoż rozporządzenia określa swój przedmiotowy zakres zastosowania. Ustęp 3 tego artykułu stanowi wyraźnie, że rozporządzenie „stosuje się także do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych objętych art. 70".

77. Wspomniany art. 70 zawiera cztery ustępy. Pierwszy określa zakres zastosowania tego artykułu poprzez zdefiniowanie specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych. Drugi precyzuje tę definicję wymieniając jej wszystkie niezbędne elementy składowe. Czwarty ustanawia zasadę, zgodnie z którą rzeczone świadczenia są przyznawane w państwie miejsca zamieszkania zainteresowanego oraz zgodnie z jego ustawodawstwem. Trzeci stanowi wreszcie, że „przepisy art. 7 i pozostałych rozdziałów niniejszego tytułu nie mają zastosowania do świadczeń, o których mowa w ust. 2 niniejszego artykułu".

78. Z art. 3 ust. 3 i 70 ust. 3 rozporządzenia nr 883/2004 wynika zatem bezsprzecznie, że art. 4 tego samego rozporządzenia stosuje się do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych.

79. W istocie, art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 883/2004 stanowi wyraźnie i bez żadnego wyjątku, że rozporządzenie to stosuje się do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych objętych art. 70. Otóż, o ile artykuł ten powoduje niemożliwość zastosowania w odniesieniu do tych świadczeń, na zasadzie wyjątku, niektórych przepisów rozporządzenia, art. 4 między nimi nie figuruje.

80. Taka interpretacja jest ponadto zgodna z wolą prawodawcy wyrażoną w motywie siódmym rozporządzenia nr 1247/92, które, jak wyjaśniłem wcześniej, zmieniło rozporządzenie nr 1408/71, aby włączyć do niego postanowienia dotyczące specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych.

81. Zgodnie z tym motywem, świadczenia, które mieszczą się jednocześnie w zakresie zabezpieczenia społecznego, jak i pomocy społecznej, a mianowicie specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne „powinn[y] [być udzielane] […] wyłącznie zgodnie z ustawodawstwem państwa miejsca zamieszkania danej osoby lub członków jej rodziny […] oraz *bez dyskryminacji ze względu na obywatelstwo*" [27].

27 — Podkreślenie moje.

82. Wyłączenie zastosowania zasady równego traktowania zawartej w art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych byłoby zatem sprzeczne nie tylko z treścią tego rozporządzenia, lecz także z wolą prawodawcy.

83. Ponieważ, trzymając się brzmienia art. 4 rozporządzenia, nie ma podstaw by twierdzić, że „stanowi ono inaczej", uważam zasadniczo że, „osoby, do których stosuje się niniejsze rozporządzenie korzystają z tych samych świadczeń [specjalnych, nieskładkowych, pieniężnych] i podlegają tym samym obowiązkom na mocy ustawodawstwa każdego państwa członkowskiego, co jego obywatele".

84. W związku z powyższym proponuję, aby Trybunał na pierwsze pytanie prejudycjalne sądu odsyłającego odpowiedział w ten sposób, że podmiotowy zakres zastosowania art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 obejmuje osoby, które ubiegają się o specjalne nieskładkowe świadczenie pieniężne w rozumieniu art. 3 ust. 3 i art. 70 rozporządzenia nr 883/2004.

85. Jednakże pragnę na wstępie uściślić, że konkluzja ta nie oznacza koniecznie, że dyskryminacja podniesiona w postępowaniu głównym jest sprzeczna z zasadą równości przewidzianą w art. 4 rozporządzenia nr 883/2004.

86. Kwestia ta stanowi główny przedmiot drugiego i trzeciego pytania przedłożonego przez sąd odsyłający. W związku z tym przeanalizuję je łącznie.

C – *W przedmiocie drugiego i trzeciego pytania prejudycjalnego*

1. Przedmiot drugiego i trzeciego pytania prejudycjalnego oraz mające do nich zastosowanie zasady

87. W drugim i trzecim pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający zasadniczo zmierza do ustalenia, czy prawo Unii sprzeciwia się uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym obywatele innego państwa członkowskiego, 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 powinny być one zagwarantowane obywatelom danego państwa znajdującym się w tej samej sytuacji.

88. Oprócz zasady równego traktowania przewidzianej w art. 4 rozporządzenia nr 883/2004, sąd odsyłający powołuje się również na art. 18 TFUE, art. 20 ust. 2 lit. a) i akapit drugi TFUE oraz art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38.

89. Artykuł 18 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 z kolei 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". Dodam, że art. 21 ust. 1 TFUE przyznaje prawo obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich „z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w traktatach i w środkach przyjętych w celu ich wykonania".

90. Otóż rozporządzenie nr 883/2004 oraz dyrektywa 2004/38 stanowią takie ograniczenia lub warunki przyjęte w celu wykonywania Traktatów bądź dla zapewnienia ich stosowania [28].

28 — Zobacz podobnie w odniesieniu do art. 21 TFUE oraz art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38, wyrok Brey, EU:C:2013:565, pkt 46, 47.

91. W konsekwencji jedynie te akty prawne wydają mi się być użyteczne, aby udzielić odpowiedzi na pytania drugie i trzecie, z tym zastrzeżeniem, że, moim zdaniem, art. 24 ust. 2 wskazanej dyrektywy nie ma zastosowania w rozpatrywanej przez sąd odsyłający sprawie.

92. W istocie, jak wynika z akt sprawy, skarżąca w postępowaniu głównym nie wjechała na terytorium Niemiec w celu poszukiwania pracy oraz nie dąży do tego by znaleźć tam zatrudnienie. Tymczasem art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 zezwala państwom członkowskim na nieprzyznanie uprawnienia do pomocy społecznej dla osób nie będących „pracownikami najemnymi, osób pracujących na własny rachunek, osób które zachowują ten status, i członków ich rodziny" w ciągu pierwszych trzech miesięcy pobytu lub w okresie poszukiwania zatrudnienia, który przekracza trzy miesiące [29]. Ponieważ E. Dano przebywa w Niemczech od ponad trzech miesięcy, nie poszukuje pracy oraz nie wjechała na terytorium tego państwa w celu jej znalezienia, nie jest ona objęta zakresem podmiotowym tego przepisu. Dotyczy jej natomiast sytuacja określona w art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38 odnoszącym się do wymogu posiadania wystarczających zasobów, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego.

2. Zakres drugiego i trzeciego pytania prejudycjalnego w świetle orzecznictwa Trybunału

a) Możliwość ograniczenia zakresu zasady równego traktowania

93. Możliwość istnienia nierównego traktowania obywateli Unii, którzy skorzystali z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu oraz obywateli przyjmującego państwa członkowskiego stanowi nieuniknioną konsekwencję dyrektywy 2004/38.

94. Jak już wskazał rzecznik generalny N. Wahl w pkt 38 swojej opinii w sprawie Brey, „[p]odczas gdy nadrzędnym celem dyrektywy [2004/38] jest uproszczenie i wzmocnienie prawa wszystkich obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i pobytu, szczególnym celem art. 7 ust. 1 lit. b) [tej dyrektywy] jest zapewnienie, aby osoby korzystające z prawa pobytu nie stanowiły nieracjonalnego obciążenia dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim w trakcie początkowego okresu pobytu. *Wskazuje to, że celem wskazanego przepisu jest zapobieżenie korzystaniu z systemu opieki społecznej przyjmującego państwa członkowskiego w celu zapewnienia sobie środków utrzymania przez obywateli Unii, którzy nie są czynni zawodowo*" [30].

95. Trybunał zgadza się z analizą rzecznika generalnego N. Wahla. W istocie, w pkt 57 swojego wyroku [31] stwierdza on, że „o ile rozporządzenie nr 883/2004 ma celu zagwarantowanie obywatelom Unii, którzy korzystają z prawa do swobodnego przepływu pracowników, zachowanie prawa do niektórych świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego przyznanych przez ich państwa członkowskie pochodzenia, o tyle dyrektywa 2004/38 pozwala ze swej strony przyjmującemu państwu członkowskiemu nałożyć na obywateli Unii – gdy nie mają oni lub już nie mają statusu pracownika najemnego lub osoby pracującej na własny rachunek – uzasadnione ograniczenia w odniesieniu do przyznawania świadczeń społecznych, aby obywatele ci nie stanowili nieracjonalnego obciążenia dla systemu pomocy społecznej tego państwa członkowskiego".

29 — Artykuł 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 odsyła do art. 14 ust. 4 lit. b) tejże dyrektywy, zgodnie z którym obywatele Unii i członkowie ich rodziny nie mogą zostać wydaleni (z zastrzeżeniem ograniczeń w korzystaniu z prawa pobytu uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego, o których mowa w rozdziale VI rzeczonej dyrektywy), jeżeli wjechali na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego w poszukiwaniu zatrudnienia, tak długo, jak tylko mogą dostarczyć dowód, że kontynuują poszukiwanie pracy i mają rzeczywistą szansę bycia zatrudnionym.

30 — EU:C:2013:337. Podkreślenie moje.

31 — Wyrok Brey, EU:C:2013:565.

96. W tym kontekście, z określonej w art. 7 dyrektywy 2004/38 przez prawodawcę Unii zależności między, z jednej strony, wymogiem posiadania wystarczających zasobów, jako warunku pobytu oraz, z drugiej strony, troską, aby nie stworzyć obciążenia dla systemu pomocy społecznej państw członkowskich, wynika w sposób konieczny możliwość nierównego traktowania, przy przyznawaniu świadczeń z zakresu pomocy społecznej, obywateli przyjmującego państwa członkowskiego względem innych obywateli Unii.

97. Zasadniczą kwestią w niniejszej sprawie wydaje się być zatem kwestia zgodności z prawem, w świetle dyrektywy 2004/38 i zasady proporcjonalności ogólnego wyłączenia z prawa do pomocy społecznej obywateli innych państw członkowskich, którzy wjechali na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego w celu, jak głosi § 23 ust. 3 SGB XII, „uzyskania pomocy społecznej lub których prawo pobytu wynika wyłącznie z celu obejmujacego poszukiwanie pracy".

b) Próba syntezy ustalonego orzecznictwa Trybunału

98. Skonfrontowany z podobnym problemem w wyroku Brey – przepisy krajowe stanowiące przedmiot tej sprawy uzależniały uprawnienie do uzyskania pomocy społecznej od legalnego pobytu na terytorium rzeczonego państwa członkowskiego – rzecznik generalny N. Wahl okazał się kategoryczny twierdząc, że „[w] świetle dyrektywy może wydawać się uzasadnione, że państwo członkowskie chroni swój system pomocy społecznej w odniesieniu do obywateli Unii, którzy nie są czynni zawodowo i którzy jeszcze nie uzyskali prawa stałego pobytu. Jednakże, […] przepisy, które uzależniają prawo pobytu od niekorzystania z systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim oraz które nie zapewniają indywidualnej oceny możliwości ekonomicznych obywatela Unii są niezgodne z art. 8 ust. 4 oraz art. 14 ust. 3 dyrektywy 2004/38" [32].

99. Należy stwierdzić, że Trybunał zgadza się z taką interpretacją dyrektywy 2004/38, kiedy w pkt 77 wyroku Brey [33] stwierdza, że „takie automatyczne wyłączenie przez przyjmujące państwo członkowskie obywateli innych państw członkowskich, którzy nie są czynni zawodowo, z korzystania z danego świadczenia społecznego […] nie pozwala właściwym organom przyjmującego państwa członkowskiego, gdy zasoby zainteresowanego są niższe od kwoty referencyjnej dla przyznawania tego świadczenia, do dokonania zgodnie z wymaganiami wynikającymi w szczególności z art. 7 ust. 1 lit. b) i art. 8 ust. 4 tej dyrektywy oraz zasady proporcjonalności całościowej oceny obciążenia, które wynikałoby konkretnie z przyznania tego świadczenia, dla całego systemu pomocy społecznej w zależności od indywidualnych okoliczności cechujących sytuację zainteresowanego".

100. Wniosek, do jakiego doszedł Trybunał w wyroku Brey stanowi kontynuację linii orzeczniczej Trybunału w odniesieniu do świadczeń z zakresu pomocy społecznej.

101. W wyroku Grzelczyk [34], Trybunał orzekł w szczególności, że art. 6 WE i 8 WE (obecnie art. 18 TFUE i 20 TFUE) stoją na przeszkodzie temu, by przyznanie prawa do świadczenia społecznego o charakterze nieskładkowym, było w odniesieniu do obywateli państw członkowskich innych niż przyjmujące państwo członkowskie, na którego terytorium obywatele ci przebywają zgodnie z prawem, uzależnione od tego, czy obywatele ci objęci są zakresem stosowania rozporządzenia w sprawie swobodnego przepływu pracowników, jeżeli żadnego wymogu tego rodzaju nie stosuje się do obywateli przyjmującego państwa członkowskiego.

32 — EU:C:2013:337, pkt 81.

33 — EU:C:2013:565.

34 — C-184/99, EU:C:2001:458, pkt 46.

102. Wyrok Trojani [35], w którym Trybunał stwierdził, że obywatel Unii, któremu nie przysługuje w przyjmującym państwie członkowskim prawo pobytu na podstawie art. 45 TFUE, 49 TFUE lub 56 TFUE może, jedynie z racji bycia obywatelem Unii, korzystać z prawa pobytu w tym państwie bezpośrednio na podstawie art. 20 ust. 1 TFUE, a następnie dodał, że „gdy zostanie wykazane, że osoba znajdująca się w takiej sytuacji, jak skarżący [w postępowaniu głównym], posiada zezwolenie na pobyt, osoba ta może powołać się na art. [18 TFUE] w celu przyznania jej świadczenia z pomocy społecznej", stanowi jak najdalej idącą formę tej linii orzeczniczej.

c) Odniesienie orzecznictwa do niniejszego przypadku, ratio legis i tekstu dyrektywy 2004/38

103. Mam wątpliwości w zakresie odniesienia orzecznictwa Trybunału do niniejszego przypadku oraz ratio legis i tekstu dyrektywy 2004/38 [36].

104. Dyrektywa 2004/38 uzależnia wyraźnie przyznanie prawa pobytu na okres dłuższy niż trzy miesiące obywatelowi Unii, który nie jest pracownikiem (najemnym lub prowadzącym działalność na własny rachunek) od spełnienia podwójnego warunku: posiadania wystarczających zasobów dla siebie i członków jego rodziny, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego w okresie pobytu oraz pełnego ubezpieczenia zdrowotnego w przyjmującym państwie członkowskim [37].

105. Pomijając możliwość zakwestionowania ważności rzeczonej dyrektywy w świetle art. 18 TFUE, 20 TFUE i 21 TFUE, wydaje mi się zatem uzasadnione, że państwo członkowskie może odmówić przyznania świadczeń z zakresu pomocy społecznej obywatelom, którzy korzystają ze swobody przemieszczania wyłącznie w celu uzyskania możliwości korzystania ze świadczeń z zakresu pomocy społecznej innego państwa członkowskiego, podczas gdy nie posiadają wystarczających zasobów, aby ubiegać się o prawo pobytu na okres przekraczający trzy miesiące.

106. Nieprzyznanie państwu członkowskiemu takiego prawa powodowałoby, że obywatel danego państwa członkowskiego, który nie posiada w momencie jego wjazdu na terytorium innego państwa członkowskiego wystarczających zasobów, aby zapewnić sobie utrzymanie, posiadałby je *automatycznie* i de facto, poprzez przyznanie mu specjalnego nieskładkowego świadczenia pieniężnego, którego celem jest zapewnienie jego beneficjentowi wystarczających środków do godnego życia.

107. Łączne stosowanie dwóch aktów prawa pochodnego, jakimi są rozporządzenie nr 883/2004 oraz dyrektywa 2004/38, jeśli byłyby one interpretowane jako zakazujące ogólnego wyłączenia z korzystania z tego rodzaju świadczenia pomocy społecznej przez obywateli innych państw członkowskich niż przyjmujące państwo członkowskie, prowadziłoby do zaprzeczenia wyrażonej w rzeczonej dyrektywie woli prawodawcy.

108. W istocie, zgodnie z motywem 10 dyrektywy 2004/38, osoby korzystające z prawa pobytu nie powinny stanowić nieracjonalnego obciążenia dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim, co implikuje zatem, że „korzystanie z prawa pobytu dla obywateli Unii i członków ich rodzin w okresach przekraczających trzy miesiące powinno podlegać określonym

35 — Wyrok Trojani, C-456/02, EU:C:2004:488, pkt 46. O ile wyrok został wydany po przyjęciu dyrektywy 2004/38, o tyle okoliczności faktyczne tej sprawy oraz złożenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym miały miejsce dużo wcześniej.

36 — Doktryna zastanawia się również nad tą kwestią. Odnośnie orzecznictwa Trybunału dotyczącego art. 18 TFUE i 21 TFUE oraz dyrektywy 2004/38, O. Golynker napisał między innymi, że „the peculiar consequence of this line of reasoning is that once the construct of lawful residence becomes disjointed from the requirement to meet the conditions to which the right of residence is subject, the conditional nature of the right to residence under Artykuł [21 TFEU] becomes neutralised by the right to equal treatment under Artykuł [18 TFEU]. As a result, the coherence of the concept of the right to free movement and residence in Community law is called into question. The Court's generous interpretation of the right to equal treatment for Union citizens lawfully resident in the territory of another Member State seems to be in conflict with the conditional nature of the right to free movement and residence under Artykuł [21 TFEU]" [O. Golynker, Jobseekers' rights in the European Union: challenges of changing the paradigm of social solidarity, *European Law Review*, 2005, 30 (1), s. 111–122].

37 — Artykuł 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38.

warunkom". Motyw 21 dodaje, że przyjmującemu państwu członkowskiemu „należy pozostawić [w związku z tym] 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".

109. Dodam, że o ile art. 14 ust. 1 dyrektywy 2004/38 przyznaje obywatelom Unii i członkom ich rodzin prawo pobytu na okres pierwszych trzech miesięcy [38] „tak długo, dopóki nie staną się nieracjonalnym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim", o tyle art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy nakłada na obywatela Unii, który skorzystał z prawa do swobodnego przemieszczania się i pragnie pozostać na terytorium przyjmującego państwa przez okres dłuższy niż trzy miesiące obowiązek posiadania wystarczających zasobów dla siebie i członków ich rodziny, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego, nie wymagając jednak, aby obciążenie to było „nieracjonalne".

110. Motyw 16 dyrektywy 2004/38, który wyjaśnia założenie będące u podstaw warunku posiadania wystarczających zasobów, koniecznych dla zachowania prawa pobytu, łączy zresztą z pojęciem „nieracjonalnego obciążenia" wszystkie „osoby korzystające z prawa pobytu". Osoby te są zatem brane pod uwagę w sposób zbiorowy.

111. W tym kontekście, zgadzam się z poglądem rzecznika generalnego N. Wahla, w którym stwierdza on, że „[w]niosek o przyznanie pomocy społecznej nie może *sam w sobie* być traktowany jako nieracjonalne obciążenie dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego ani powodować utraty prawa pobytu" [39]. W istocie, trudno sobie wyobrazić, aby pomoc przyznana *jednemu* wnioskodawcy mogła stanowić niemożliwe do zniesienia obciążenie nawet dla niewielkiego państwa członkowskiego. Zezwalając państwom członkowskim na wymaganie od *każdego* składającego wniosek o prawo pobytu, aby udowodnił, że posiada wystarczające zasoby oraz, że jest objęty pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym dla celów pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego niż państwo członkowskie, którego jest obywatelem przez okres dłuższy niż trzy miesiące, prawodawca miał zatem na względzie ewentualną ogólną konsekwencję wszystkich indywidualnych wniosków.

112. Napotykam w konsekwencji pewne trudności w pogodzeniu tych rozważań z poglądem zawartym w tym samym punkcie opinii wydanej w sprawie Brey, zgodnie z którym „przepisy, które uzależniają prawo pobytu od niekorzystania z systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim oraz które nie zapewniają indywidualnej oceny możliwości ekonomicznych obywatela Unii są niezgodne z […] dyrektyw[ą 2004/38]".

113. Takie rozumowanie wydaje mi się bowiem kierować w ślepy zaułek. Dyrektywa 2004/38 uzależnia przyznanie prawa pobytu od spełnienia podwójnego, obiektywnego warunku posiadania wystarczających zasobów oraz bycia objętym pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym. Wobec czego albo obywatel Unii posiada wystarczające zasoby i może w związku z tym przebywać na terytorium dowolnie wybranego państwa członkowskiego, nie mając potrzeby, z samego faktu posiadania wystarczających zasobów, ubiegania się o świadczenia z zakresu pomocy społecznej, których przedmiotem jest zapewnienie minimum socjalnego, albo nie posiada on wystarczających zasobów i spełnia w związku z tym teoretycznie warunki, aby uzyskać uprawnienie do korzystania z tego rodzaju świadczeń z zakresu pomocy społecznej, lecz nie może w związku z tym przebywać w innym państwie członkowskim niż państwo członkowskie, którego jest obywatelem w świetle art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38. Uniemożliwienie państwom członkowskim wyłączenia takich rodzajów

38 — Artykuł 14 ust. 1 dyrektywy 2004/38 odsyła w istocie do art. 6 tej dyrektywy, który reguluje prawo pobytu przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy.

39 — EU:C:2013:337, pkt 81, podkreślenie rzecznika generalnego N. Wahla.

sytuacji z korzystania z pomocy społecznej prowadzi do tego, że w przypadku obywatela Unii, który przemieszcza się wyłącznie w celu uzyskania pomocy społecznej w innym państwie członkowskim niż państwo członkowskie, którego jest obywatelem, warunek wystarczających zasobów zostaje w sposób sztuczny spełniony.

114. Wykładnia rozporządzenia nr 883/2004 oraz dyrektywy 2004/38 zgodnie z linią orzeczniczą Trybunału [40], mogłaby także doprowadzić do paradoksalnej sytuacji w świetle art. 24 ust. 2 tej dyrektywy.

115. O ile art. 24 ust. 1 wskazanej dyrektywy ustanawia zasadę równego traktowania, ust. 2 stanowi od niego odstępstwo, pozwalając wyraźnie przyjmującemu państwu członkowskiemu na odmowę osobom poszukującym pracy uprawnienia do uzyskania pomocy społecznej.

116. W konsekwencji, jeśli Trybunał miałby stwierdzić, że tego rodzaju uregulowanie, jak będące przedmiotem postępowania głównego jest niezgodne z prawem Unii, doszłoby do takiej sytuacji, że obywatel państwa członkowskiego, który skorzystał ze swojego prawa do swobodnego przemieszczania się jako obywatel Unii nie pragnąc zintegrować się z rynkiem pracy przyjmującego państwa członkowskiego, znalazłby się w bardziej dogodnej sytuacji niż obywatel państwa członkowskiego, który opuścił swoje państwo pochodzenia w celu poszukiwania pracy w innym państwie członkowskim. W istocie, temu drugiemu obywatelowi możnaby odmówić przyznania świadczenia z zakresu pomocy społecznej na podstawie przepisów przyjętych zgodnie z art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, podczas gdy temu pierwszemu możnaby go odmówić wyłącznie na podstawie dogłębnej analizy jego osobistej sytuacji [41].

117. Chciałbym zakończyć te rozważania dotyczące spójności systemu ustanowionego dyrektywą 2004/38 wysuwając pogląd, zgodnie z którym przyznanie świadczenia z zakresu pomocy społecznej ciąży w sposób nieunikniony na systemie pomocy społecznej. W istocie, konkluzja ta wynika z samej definicji systemu pomocy społecznej przyjętej przez Trybunał, według którego system ten oznacza „system[y] pomocy ustanowion[e] 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” [42].

118. Na podstawie powyższych rozważań, uregulowanie państwa członkowskiego, takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które wyłącza z korzystania ze specjalnego nieskładkowego świadczenia pieniężnego w rozumieniu rozporządzenia nr 883/2004 (stanowiącego ponadto świadczenie z zakresu pomocy społecznej w rozumieniu dyrektywy 2004/38) osoby, które udają się na terytorium rzeczonego państwa członkowskiego wyłącznie w celu korzystania z takiego świadczenia lub w celu poszukiwania zatrudnienia, nie wydaje mi się być sprzeczne z art. 4 rozporządzenia nr 883/2004, ani z systemem ustanowionym dyrektywą 2004/38.

119. Przeciwnie pozwala ono na zapobieżenie, zgodnie z art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38, aby obywatel Unii nie stanowił „obciążenia dla systemu pomocy społecznej” w zakresie w jakim nie posiada on wystarczających zasobów własnych w celu zapewnienia środków utrzymania.

40 — Zasadniczo poprzedzającej przyjęcie dyrektywy 2004/38.

41 — W odniesieniu do związku między art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 a orzecznictwem Trybunału (w szczególności wyrokiem Collins, C-138/02, EU:C:2004:172), O. Golynker pisze: „The above provision is not in tune with the ruling in *Collins* and shows that the generous interpretation by the Court of Justice of the consequences of Union citizenship for social solidarity in general and the rights of jobseekers in particular *does not accord with what the Member States assumed when they signed the Maastricht Treaty*” (O. Golynker, op.cit., s. 119; podkreślenie moje).

42 — Wyrok Brey, EU:C:2013:565, pkt 61. Podkreślenie moje.

3. Czy możliwe jest odróżnienie sprawy Brey od sprawy rozstrzyganej w postępowaniu głównym?

120. W niniejszej sprawie, uwaga skupiła się na konsekwencjach wyroku Brey. Wobec powyższych rozważań, czy nie należy rozróżnić tych dwóch spraw?

121. W sprawie Brey prawo austriackie uzależniało przyznanie świadczenia z zakresu pomocy społecznej od legalności pobytu, dla której wymagane jest, jak już wspomniałem wcześnej w przypadku pobytu przekraczającego okres trzech pierwszych miesięcy, albo aby dana osoba była pracownikiem najemnym lub osobą pracującą na własny rachunek w przyjmującym państwie członkowskim albo aby posiadała ona wystarczające zasoby tak, żeby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego w okresie pobytu, a także aby była ona objęta pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym w przyjmującym państwie członkowskim [43].

122. W takich okolicznościach, wymóg indywidualnego badania poszczególnych przypadków okazał się konieczny ze względu na ogólną systematykę dyrektywy 2004/38. Byłoby bowiem sprzeczne z tą dyrektywą zezwolenie na automatyczne wyłączenie z korzystania ze świadczenia społecznego poprzez ogólne i abstrakcyjne odesłanie do legalności pobytu, podczas gdy do celów oceny tej legalności art. 8 rzeczonej dyrektywy zabrania wyraźnie państwom członkowskim ustanowienia określonej kwoty, którą uznają za wystarczające zasoby i nakazuje im uwzględnić *osobistą* sytuację danej osoby, a art. 14 ust. 3 tejże dyrektywy stanowi, że środek wydalenia nie jest stosowany *automatycznie* w wyniku korzystania przez obywatela Unii z systemu pomocy społecznej.

123. Z kolei art. 7 ust. 1 pkt 2 zdanie drugie SGB II oraz § 23 ust. 3 SGB XII nie wspominają o legalności pobytu wnioskodawcy, lecz odmawiają przyznania świadczeń z zakresu pomocy społecznej osobom, które ubiegają się o prawo pobytu wyłącznie w celu poszukiwania pracy lub otrzymania pomocy społecznej.

124. Przyznanie świadczenia z zakresu pomocy społecznej zgodnie z takim uregulowaniem jest niezależne od legalności pobytu wnioskodawcy w świetle dyrektywy 2004/38. Zgodnie ze sformułowaniem użytym w wyroku Grzelczyk [44], przyznanie takiego świadczenia nie jest uzależnione, sensu stricto, od tego, czy wnioskodawca jest objęty „zakresem stosowania" dyrektywy 2004/38.

125. Rozróżnienie to wydaje mi się jednak, jeśli nie sztuczne, to przynajmniej bezwartościowe. W istocie, o ile, jak przyznał na rozprawie pełnomocnik rządu niemieckiego, uregulowanie niemieckie nie uzależnia formalnie możliwości korzystania ze świadczeń na pokrycie kosztów utrzymania od legalności pobytu, o tyle prawdopodobnie jednak pobyt skarżących w postępowaniu głównym, w przypadku wyłączenia ich z korzystania ze świadczeń na pokrycie kosztów utrzymania, będzie zagrożony.

4. Uzasadniony wymóg rzeczywistego związku z przyjmującym państwem członkowskim

126. Wydaje mi się, że należy jednak dokonać ostatecznej analizy w świetle zasady proporcjonalności. W istocie, należy zastanowić się nad związkiem, który łączy ogólne kryterium zastosowane w ustawodawstwie niemieckim z istnieniem „rzeczywistego" związku między osobami, które wchodzą w zakres jego zastosowania a przyjmującym państwem członkowskim.

127. Przykładowo, w dziedzinie kosztów utrzymania studentów Trybunał wielokrotnie orzekał, że o ile państwa członkowskie mają obowiązek wykazania się określonym stopniem solidarności finansowej z obywatelami innych państw członkowskich w zakresie organizacji i stosowania ich systemu pomocy społecznej, o tyle zezwala się każdemu z państw członkowskich na czuwanie nad tym, aby

43 — Artykuł 7 ust. 1 dyrektywy 2004/38.

44 — EU:C:2001:458, pkt 46.

przyznawanie pomocy przeznaczonej na pokrycie kosztów utrzymania studentów pochodzących z innych państw członkowskich nie stało się nadmiernym obciążeniem, które mogłoby odbić się na całkowitym poziomie pomocy, jaka może zostać przyznana przez to państwo. W tym kontekście Trybunał uznał, że państwo członkowskie ma prawo przyznawania tego typu pomocy jedynie studentom, którzy wykażą określony *stopień zintegrowania* ze społeczeństwem tego państwa [45].

128. Trybunał zajął podobne stanowisko w odniesieniu do zasiłków tymczasowych przyznawanych młodzieży poszukującej pierwszego zatrudnienia lub świadczenia na okres poszukiwania pracy. W tych przypadkach Trybunał orzekł bowiem również, że ustawodawca krajowy ma prawo dążyć do zapewnienia *rzeczywistego związku* między osobą ubiegającą się o zasiłek a geograficznie określonym rynkiem pracy [46].

129. Z orzecznictwa tego wynika, że prawo do otrzymywania świadczeń z zakresu pomocy społecznej przez nieaktywnych zawodowo obywateli Unii wymaga zazwyczaj pewnego zintegrowania w przyjmującym państwie członkowskim.

130. Te uzasadnione względy są odzwierciedlone we wspomnianych powyżej motywach 10 i 21 dyrektywy 2004/38, zgodnie z którymi, po pierwsze „osoby korzystające z prawa pobytu nie powinny jednak stanowić nieracjonalnego obciążenia dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim w trakcie początkowego okresu pobytu" i po drugie, „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".

131. W niniejszej sprawie, odmawiając świadczeń z zakresu podstawowego zabezpieczenia osobom, które przybyły do Niemiec wyłącznie w celu skorzystania z systemu pomocy społecznej tego państwa członkowskiego oraz które nie zamierzają w żaden sposób zintegrować się z rynkiem pracy, uregulowanie krajowe wydaje mi się być zgodne z wolą prawodawcy Unii. Pozwala ono zapobiec, aby osoby, które korzystają ze swobody przemieszczania i nie pragną zintegrować się z rynkiem pracy, nie stanowiły nieracjonalnego obciążenia dla systemu pomocy społecznej. Uregulowanie to jest ponadto zgodne z przyznaną państwom członkowskim w tym zakresie swobodą uznania. Innymi słowy, pozwala ono uniknąć nadużyć oraz występowania pewnej formy „turystyki socjalnej" [47].

132. Zauważam również, że Trybunał orzekł, co prawda w innej dziedzinie, że „nie sposób wymagać, by środek […] nakładał obowiązek indywidualnego badania każdego pojedynczego przypadku […], jako że zarządzanie danym systemem powinno pozostać sprawne z technicznego i ekonomicznego punktów widzenia" [48]. Trybunał uznał także, że ryzyko poważnego zakłócenia równowagi finansowej systemu zabezpieczenia społecznego może stanowić nadrzędny wzgląd interesu ogólnego, mogący uzasadniać pewne przeszkody w podstawowych swobodach [49]. Pogląd ten znajduje swoje odzwierciedlenie

45 — Zobacz podobnie wyroki Bidar, C-209/03, EU:C:2005:169, pkt 56, 57; Förster, C-158/07, EU:C:2008:630, pkt 48, 49.

46 — Zobacz podobnie wyroki: Collins, C-138/02, EU:C:2004:172, pkt 67; Vatsouras i Koupatantze, EU:C:2009:344, pkt 38.

47 — „In essence, this requirement of genuine integration is used by Union institutions to manage tension between the right of migrant citizens to transnational solidarity and the power of Member States to shape their social security system and prevent 'abuses of host law' in the form of benefit tourism" (A. Sayde, One Law, two Competitions: An Enquiry into the Contradictions of Free Movement Law, w: *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2010–2011, vol. 13, s. 365 i nast., a w szczególności s. 395).

48 — Wyrok Dansk Jurist- og Økonomforbund, C-546/11, EU:C:2013:603, pkt 70. Sprawa ta dotyczyła systemu pozostawania w dyspozycyjności urzędników, z którego wykluczono tych, którzy osiągnęli wiek, w którym mogą oni otrzymać emeryturę, jedynie ze względu na tą okoliczność.

49 — Zobacz podobnie wyrok Kohll, C-158/96, EU:C:1998:171, pkt 41.

w przyznanej państwom członkowskim możliwości czuwania nad tym, aby przyznawanie pomocy przeznaczonej na pokrycie kosztów utrzymania studentów pochodzących z innych państw członkowskich nie stało się nadmiernym obciążeniem, które mogłoby odbić się ogólnie na całości pomocy, jaka może zostać przyznana przez to państwo [50].

133. O ile sąd odsyłający nie podaje precyzyjnych informacji na temat istnienia takiego ryzyka, powołuje się on niemniej jednak na ograniczenia systemów podstawowego zabezpieczenia finansowanych ze wpływów podatkowych, zważywszy na wchodzące w grę kwoty, które mogłyby stanowić zachętę do imigracji dla obywateli Unii pochodzących z państw, w których przeciętny dochód jest znacząco niższy.

134. Ponadto, jest również prawdopodobnie, że w okolicznościach takich, jak w postępowaniu głównym korzystanie z systemu pomocy społecznej nie będzie miało charakteru tymczasowego, lecz będzie się przedłużać w sposób nieokreślony, biorąc pod uwagę całkowity brak zamiaru poszukiwania pracy.

135. Podsumowując, kryterium przyjęte w ustawodawstwie będącym przemiotem postępowania głównego, jakim jest udanie się na terytorium Niemiec wyłącznie w celu poszukiwania pracy lub uzyskania pomocy społecznej, pozwala na wykazanie braku rzeczywistego związku z terytorium przyjmującego państwa oraz braku integracji z nim. Pozwala także zapewnić efektywność gospodarczą państwa oraz zapobiec zakłóceniu jego równowagi finansowej. Rzeczone ustawodawstwo służy zatem realizacji słusznego celu w rozumieniu cytowanego wyżej orzecznictwa.

136. Zastosowany warunek wydaje mi się ponadto proporcjonalny względem słusznego celu, do osiągnięcia którego dąży ustawodawstwo krajowe.

137. W celu odmowy przyznania świadczeń z zakresu podstawowego zabezpieczenia, władze państwa członkowskiego mają obowiązek zbadania, w pewnym stopniu, osobistej sytuacji wnioskodawcy, aby określić czy objęty jest on wyjątkiem przewidzianym w § 7 ust. 1 pkt 2 zdanie drugie SGB II lub w § 23 ust. 3 SGB XII.

138. Ograniczony zakres zastosowania tego wyjątku wyklucza ponadto ryzyko automatycznego wydalenia, wyłącznie ze względu na złożenie wniosku o przyznanie świadczenia z zakresu pomocy społecznej, który to środek zakazany jest na mocy art. 14 ust. 3 dyrektywy 2004/38.

139. W związku z powyższym uważam, że na drugie i trzecie pytanie prejudycjalne należy odpowiedzieć w ten sposób, że rozporządzenie nr 883/2004 oraz dyrektywa 2004/38 nie sprzeciwiają się dokonanemu przez ustawodawcę krajowego wyborowi wyłączenia z możliwości korzystania ze specjalnego nieskładkowego świadczenia pieniężnego obywateli innych państw członkowskich na podstawie ogólnego kryterium, takiego jak powód przybycia na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, który mógłby wskazywać na brak rzeczywistego związku z tym państwem, w celu zapobieżenia nieracjonalnemu obciążeniu krajowego systemu pomocy społecznej.

140. Podkreślam również w każdym razie, że stwierdzenie to nie ma wpływu na uprawnienie państw członkowskich do przyznania, jeżeli tak sobie życzą, takich świadczeń jak przewidziane na podstawie podstawowego zabezpieczenia i będące przedmiotem postępowania głównego, na bardziej korzystnych warunkach.

50 — Zobacz podobnie wyroki: Bidar, EU:C:2005:169, pkt 59; Förster, EU:C:2008:630, pkt 48.

D – *W przedmiocie czwartego pytania prejudycjalnego*

141. W swoim ostatnim, czwartym pytaniu sąd odsyłający zwraca się, zasadniczo z pytaniem o to, czy art. 1, 20 i 51 karty nakładają na państwa członkowskie obowiązek przyznania obywatelom Unii nieskładkowych świadczeń pieniężnych, umożliwiając im stały pobyt.

142. Artykuł 1 karty stanowi o nienaruszalności godności ludzkiej, a art. 20 o równości wobec prawa.

143. Należy przypomnieć, że w ramach odesłania prejudycjalnego na mocy art. 267 TFUE Trybunał może dokonywać wykładni prawa Unii wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych Unii Europejskiej [51].

144. Tymczasem zgodnie z art. 51 karty jej postanowienia mają zastosowanie „do państw członkowskich w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii". Ponadto, na podstawie art. 6 ust. 1 TUE, który przyznaje moc wiążącą karcie, nie ustanawia ona nowych kompetencji Unii, ani też nie zmienia przyznanych jej kompetencji [52].

145. W niniejszej sprawie, jak potwierdził to Trybunał w wyroku Brey, 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 takich świadczeń]. Ustalenie tych warunków należy [przeciwnie] do ustawodawstwa każdego z państw członkowskich [53]. Artykuł 70 ust. 4 rozporządzenia nr 883/2004, ustanawia jedynie „normę kolizyjną" [54].

146. O ile państwa członkowskie są uprawnione do ustalenia warunków przyznawania specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych, wydaje mi się, że są one również uprawnione do określenia zakresu objęcia zabezpieczeniem społecznym w przypadku tego rodzaju świadczeń.

147. W konsekwencji, kiedy państwa członkowskie ustalają warunki i zakres specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych nie stosują one prawa Unii.

148. Wynika z tego, że Trybunał nie jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na czwarte pytanie prejudycjalne.

149. Ponadto, zasada równego traktowania, o której mowa w art. 20 karty jest również określona w art. 20 TFUE i 21 TFUE. Jak wspomniałem w pkt 90 niniejszej opinii, rozporządzenie nr 883/2004 oraz dyrektywa 2004/38 określają znaczenie i zakres zasady równego zawartej w tych przepisach.

150. Na podstawie art. 52 ust. 2 karty, prawa w niej uznane, które są przedmiotem postanowień Traktatów, są wykonywane na warunkach i w granicach w nich określonych.

151. Ponieważ drugie i trzecie pytanie prejudycjalne dotyczą norm prawa wtórnego, które określają warunki i granice praw chronionych w art. 20 TFUE i 21 TFUE, ich analiza wydaje mi się wystarczająca dla udzielenia sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi [55].

51 — Zobacz podobnie i spośród wielu przykładów postanowienie Vino, C-161/11, EU:C:2011:420, pkt 25, 37.

52 — Zobacz podobnie wyrok Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 17, 23.

53 — Wyrok Brey, EU:C:2013:565, pkt 41.

54 — Ibidem, pkt 39.

55 — Zobacz podobnie, na temat wpływu na rozstrzygniecie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym swobody przepływu pracowników ustanowionej w art. 15 ust. 2 karty oraz art. 45 TFUE wyrok Gardella, C-233/12, EU:C:2013:449, pkt 39, 41.

V – Wnioski

152. Z uwagi na powyższe rozważania proponuję, by Trybunał na pytania prejudycjalne przedłożone w trybie prejudycjalnym przez Sozialgericht Leipzig odpowiedział następująco:

1) Podmiotowy zakres zastosowania art. 4 rozporządzenia (WE) nr 883/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, zmienionego rozporządzeniem (WE) nr 988/2009 Palamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 września 2009 r. obejmuje osoby, które ubiegają się o specjalne nieskładkowe świadczenie pieniężne w rozumieniu art. 3 ust. 3 i art. 70 tegoż rozporządzenia.

2) Rozporządzenie nr 883/2004, zmienione rozporządzeniem nr 988/2009 i dyrektywa 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 zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca 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 nie sprzeciwiają się dokonanemu przez ustawodawcę krajowego wyborowi wyłączenia z możliwości korzystania ze specjalnego nieskładkowego świadczenia pieniężnego obywateli innych państw członkowskich na podstawie ogólnego kryterium, takiego jak powód przybycia na terytorium przyjmujacego państwa członkowskiego, który mógłby wskazywać na brak rzeczywistego związku z tym państwem, w celu zapobieżenia nieracjonalnemu obciążeniu krajowego systemu pomocy społecznej.

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