Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 25 lutego 2016 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Swobodny przepływ osób — Obywatelstwo Unii — Równość traktowania — Dyrektywa 2004/38/WE — Artykuł 24 ust. 2 — Świadczenia z zakresu pomocy społecznej — Rozporządzenie (WE) nr 883/2004 — Artykuły 4 i 70 — Specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne — Wyłączenie obywateli państwa członkowskiego przez trzy pierwsze miesiące pobytu w przyjmującym państwie członkowskim

W sprawie C-299/14

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (sąd wyższej instancji właściwy w sprawach z zakresu zabezpieczenia społecznego dla kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia, Niemcy) postanowieniem z dnia 22 maja 2014 r. , które wpłynęło do Trybunału w dniu 17 czerwca 2014 r., w postępowaniu:

Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen

przeciwko

Jovannie Garcíi-Nieto,

Joelowi Peni Cuevasowi,

Jovanlis Peñi Garcíi,

Joelowi Luisowi Penii Cruzowi,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: A. Tizzano, wiceprezes Trybunału, pełniący obowiązki prezesa pierwszej izby, F. Biltgen, E. Levits, M. Berger (sprawozdawca) i S. Rodin, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Wathelet,

sekretarz: M. Aleksejev, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 22 kwietnia 2015 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu J. Garcíi-Nieto, J. Peñi Cuevasa, Jovanlis Peñi Garcíi oraz Joela Luisa Peñi Cruza przez M. Schmitza, Rechtsanwalt,

* Język postępowania: niemiecki.

— w imieniu rządu niemieckiego przez T. Henzego oraz J. Möllera, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu francuskiego przez R. Coesme'a, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu polskiego przez B. Majczynę, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez M. Holta działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez B. Kennelly'ego, barrister,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez D. Martina, M. Kellerbauera oraz C. Tufvesson, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 4 czerwca 2015 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 18 TFUE i art. 45 ust. 2 TFUE, 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 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 5, s. 72; sprostowanie Dz.U. L 200, 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 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 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 5, s. 46; sprostowania: Dz.U. L 229, s. 35; Dz.U. 2005, L 197, s. 34).

2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu toczącego się pomiędzy Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen (urzędem pośrednictwa pracy dla okręgu Recklinghausen, zwanym dalej „urzędem pracy") a J. Peñą Cuevasem i J. García-Nieto, a także ich wspólną córką, Jovanlis Peñą García, i synem J. Peñi Cuevasa, Joelem Luisem Peñą Cruzem (zwanymi dalej łącznie „rodziną Peña-García"), w przedmiocie odmowy przyznania przez ten urząd świadczeń z zakresu podstawowego zabezpieczenia („Grundsicherung") ustanowionych w prawie niemieckim.

Ramy prawne

Prawo międzynarodowe

3 Artykuł 1 Europejskiej konwencji o pomocy społecznej i medycznej, podpisanej w Paryżu w dniu 11 grudnia 1953 r. przez członków Rady Europy i obowiązującej w Niemczech od 1956 r. (zwanej dalej „konwencją o pomocy społecznej i medycznej"), ustanawia zasadę niedyskryminacji w następujący sposób:

„Każda z umawiających się stron zobowiązuje się zapewnić, że obywatele innych umawiających się stron, którzy przebywają zgodnie z prawem w jakiejkolwiek części jej terytorium, objętej stosowaniem niniejszej konwencji i którzy nie dysponują wystarczającymi środkami, będą mieli równe prawa z obywatelami tej strony do pomocy społecznej i medycznej, przewidzianej na mocy przepisów prawnych obowiązujących na tej części terytorium […]".

4 Zgodnie z brzmieniem art. 16 lit. b) konwencji o pomocy społecznej „strony konwencji poinformują Sekretarza Generalnego Rady Europy o każdej nowym uregulowaniu dotychczas nieujętym w załączniku I, przy czym umawiająca się strona może sformułować zastrzeżenia dotyczące stosowania swojego nowego uregulowania względem obywateli innych umawiających się stron". Zastrzeżenie sformułowane przez rząd niemiecki w dniu 19 grudnia 2011 r. na podstawie tego przepisu miało następującą treść:

„Rząd Republiki Federalnej Niemiec nie zobowiązuje się do przyznania obywatelom innych państw stron, na równi z własnymi obywatelami i na tych samych warunkach, świadczeń przewidzianych w księdze drugiej kodeksu prawa socjalnego – Podstawowa ochrona socjalna dla osób poszukujących pracy [(Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende)], w brzmieniu obowiązującym w chwili składania wniosku [(zwanej dalej »księgą II kodeksu prawa socjalnego«)]".

5 Zgodnie z art. 16 lit. c) konwencji o pomocy społecznej zastrzeżenie to zostało podane do wiadomości pozostałym stronom konwencji.

Prawo Unii

Rozporządzenie nr 883/2004

6 Artykuł 4 rozporządzenia nr 883/2004, 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".

7 Artykuł 70 tego rozporządzenia, zatytułowany „Przepis ogólny", znajduje się w rozdziale 9 tytułu III tego rozporządzenia, poświęconym „specjalnym nieskładkowym świadczeniom pieniężnym". Przepis ten ma następujące brzmienie:

„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;

ii) lub 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 udzielane są przez instytucję miejsca zamieszkania i na jej koszt".

8 Załącznik X do rozporządzenia nr 883/2004, zatytułowany „Specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne", wymienia 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 ([§] 24 ust. 1 księgi II kodeksu [prawa] socjalnego)".

Dyrektywa 2004/38

9 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 […].

[…]

(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".

10 Artykuł 6 tej dyrektywy, zatytułowany „Prawo pobytu przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy", stanowi:

„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.

2. Przepisy ust. 1 stosuje się również w odniesieniu do posiadających ważny paszport członków rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich, towarzyszących lub dołączających do obywatela Unii".

11 Artykuł 7 tej dyrektywy, zatytułowany „Prawo pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące", stanowi w ust. 1:

„Wszyscy obywatele Unii posiadają prawo pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego przez okres dłuższy niż trzy miesiące, jeżeli:

a) są pracownikami najemnymi lub osobami pracującymi na własny rachunek w przyjmującym państwie członkowskim; lub

b) posiadają wystarczające zasoby dla siebie i członków ich [swojej] 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;

[…]".

12 Zgodnie z brzmieniem art. 14 tej samej dyrektywy, zatytułowanym „Zachowanie prawa pobytu":

„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/jej 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 wydaleni tak długo, jak tylko obywatele Unii mogą dostarczyć dowód, że kontynuują poszukiwanie pracy i mają rzeczywistą szansę bycia zatrudnionym[i]".

13 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 [którzy] 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 prawa socjalnego

14 Paragraf 19a ust. 1, zawarty w Sozialgesetzbuch Erstes Buch (księdze I kodeksu prawa socjalnego), przewiduje dwa główne rodzaje świadczeń z zakresu podstawowego zabezpieczenia przysługujące osobom poszukującym pracy i ma następujące brzmienie:

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

1. świadczenia mające na celu włączenie do życia zawodowego,

2. świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania".

15 Paragraf 1 księgi II kodeksu prawa socjalnego, zatytułowany „Funkcja i cel podstawowego zabezpieczenia społecznego dla osób poszukujących pracy”, stanowi w ust. 1 i 3:

„(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. na pokrycie kosztów utrzymania”.

16 Paragraf 7 księgi II kodeksu prawa socjalnego, zatytułowany „Beneficjenci”, stanowi w ust. 1:

„Na podstawie niniejszej księgi świadczenia 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 oraz

4. mają zwykłe miejsce pobytu w Republice Federalnej Niemiec (beneficjenci zdolni do pracy).

Z kręgu osób uprawnionych wyłączeni są:

1. cudzoziemcy 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 »ustawą w sprawie swobodnego przemieszczania się«], 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,

[…]

Punkt 1 zdanie drugie nie dotyczy cudzoziemców, którzy przebywają w Republice Federalnej Niemiec na podstawie dokumentu pobytowego wydanego na mocy rozdziału 2 sekcji 5 Aufenthaltgesetz [(ustawy w sprawie prawa pobytu)]. Postanowienia w zakresie prawa pobytu nie ulegają zmianie”.

17 Z § 7 ust. 2 i 3 wynika, że osoby małoletnie, niezdolne do podjęcia pracy zarobkowej, zamieszkujące z beneficjentami zdolnymi do pracy i razem z tymi ostatnimi tworzące „wspólnotę potrzeb”, mają prawo pochodne do świadczeń określonych w księdze II kodeksu prawa socjalnego.

18 Paragraf 8 księgi II kodeksu prawa socjalnego, zatytułowany „Zdolność do pracy”, stanowi w ust. 1:

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

19 Paragraf 9 ust. 1 księgi II kodeksu prawa socjalnego stanowi:

„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 instytucji wypłacających świadczenia socjalne".

20 Paragraf 20 księgi II kodeksu prawa socjalnego zawiera dodatkowe przepisy dotyczące podstawowych potrzeb życiowych. Paragraf 21 księgi II kodeksu prawa socjalnego ustanawia przepisy w przedmiocie dodatkowych potrzeb, a § 22 księgi II tego kodeksu dotyczy potrzeby zakwaterowania i ogrzewania. Wreszcie, §§ 28–30 księgi II kodeksu prawa socjalnego odnoszą się do świadczeń szkoleniowych oraz świadczeń wspierających udział w rynku pracy.

21 Paragraf 1 księgi XII kodeksu prawa socjalnego, dotyczący pomocy społecznej, ma następujące brzmienie:

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

22 Paragraf 21 księgi XII kodeksu prawa socjalnego przewiduje:

„Osobom, które zgodnie z przepisami księgi II kodeksu prawa socjalnego są – jako osoby zdolne do pracy lub ze względu na ich więzy rodzinne – uprawnione do świadczeń, nie wypłaca się zasiłku na pokrycie kosztów utrzymania […]".

Ustawa w sprawie swobodnego przemieszczania się

23 Zakres stosowania ustawy w sprawie swobodnego przemieszczania się, w brzmieniu mającym zastosowanie do stanu faktycznego, którego dotyczy postępowanie główne, jest określony w § 1 tej ustawy:

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

24 Paragraf 2 wspomnianej ustawy stanowi w odniesieniu do prawa wjazdu i pobytu:

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

(2) Na podstawie prawa Unii prawo do swobodnego przemieszczania się przysługuje:

1. obywatelom Unii, którzy zamierzają przebywać w Niemczech jako pracownicy w celu poszukiwania pracy lub odbycia kształcenia zawodowego,

[…]

5. nieaktywnym zawodowo obywatelom Unii spełniającym warunki wymienione w § 4,

6. członkom rodziny spełniającym warunki wymienione w §§ 3 i 4,

[…]

(3) W odniesieniu do pracowników najemnych i osób pracujących na własny rachunek przewidziane w ust. 1 prawo jest niezależne od:

1. tymczasowej niezdolności do pracy w wyniku choroby lub wypadku,

2. niezamierzonego bezrobocia potwierdzonego przez właściwą agencję zatrudnienia lub przerwania działalności na własny rachunek w wyniku okoliczności niezależnych od woli osoby pracującej na własny rachunek, po okresie pracy, względnie działalności, przekraczającym rok,

3. podjęcia kształcenia zawodowego, o ile kształcenie jest związane z poprzednim zatrudnieniem; związek ten nie jest wymagany, w przypadku gdy obywatel Unii utracił pracę w sposób niezamierzony.

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

[…]”.

25 Paragraf 3 ustawy o swobodnym przemieszczaniu się, 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 tym obywatelom Unii lub do nich 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 i krewni w linii zstępnej osób wymienionych w § 2 ust. 2 pkt 1–5 i 7 lub ich małżonkowie, 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, którym te osoby lub ich małżonkowie zapewniają utrzymanie.

[…]”.

26 Paragraf 5 ustawy o swobodnym przemieszczaniu się, zatytułowany „Karty pobytu i zaświadczenie dotyczące prawa stałego pobytu”, przewiduje:

„(1) Zaświadczenie dotyczące prawa stałego pobytu jest wydawane z urzędu i bezzwłocznie uprawnionym do swobodnego przemieszczania się obywatelom Unii i członkom ich rodzin mającym obywatelstwo jednego z państw członkowskich Unii Europejskiej.

[…]

(3) Właściwy urząd ds. cudzoziemców może wymagać, by określone w § 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 […].

[…]”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

27 Wszyscy członkowie rodziny Peña-García są obywatelami hiszpańskimi. Jovanna García-Nieto i J. Peña Cuevas od lat zamieszkiwali razem w Hiszpanii we wspólnym pożyciu i tworzyli wspólne gospodarstwo domowe poza ramami związku małżeńskiego czy zarejestrowanego związku partnerskiego wraz z ich wspólną córką Jovanlis Peña García oraz jeszcze młodszym synem J. Peni Cuevasa – Joelem Luisem Peña Cruzem.

28 W kwietniu 2012 r. J. García-Nieto wjechała na terytorium Niemiec wraz z córką Jovanlis i zarejestrowała się w dniu 1 czerwca 2012 r. jako osoba poszukująca pracy. Począwszy od dnia 12 czerwca 2012 r. zaczęła pracować jako pomoc kuchenna, a od dnia 1 lipca 2012 r. otrzymywała z tego tytułu miesięczne wynagrodzenie w wysokości 600 EUR netto, od którego odprowadzana była składka na obowiązkowe niemieckie ubezpieczenie społeczne.

29 W dniu 23 czerwca 2012 r. do J. Garcíi-Nieto i Jovanlis dołączył J. Peña Cuevas wraz z synem. Do dnia 1 listopada 2012 r. rodzina Peña-García zamieszkiwała u matki J. Garcíi-Nieto, utrzymując się z dochodów J. Garcíi-Nieto. Ponadto od lipca 2012 r. J. Peña Cuevas i J. García-Nieto pobierają zasiłki rodzinne na swoje dzieci, Jovanlis i Joela Luisa, które od dnia 22 sierpnia 2012 r. zaczęły uczęszczać do szkoły.

30 W dniu 30 lipca 2012 r. rodzina Peña-García złożyła do urzędu pośrednictwa pracy wniosek o przyznanie świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania w oparciu o przepisy księgi II kodeksu prawa socjalnego (zwanego dalej „rozpatrywanym świadczeniem"). Urząd ten odmówił jednak przyznania tego świadczenia J. Peñi Cuevasowi i jego synowi za sierpień i wrzesień 2012 r. Wspomniane świadczenie zostało jednakowoż przyznane od października 2012 r.

31 Decyzja odmowna w sprawie przyznania świadczenia, wydana przez urząd pośrednictwa pracy, została oparta na § 7 ust. 1 zdanie drugie pkt 1 księgi II kodeksu prawa socjalnego. Stosownie do jej uzasadnienia, w chwili złożenia wniosku J. Peña Cuevas i jego syn przebywali w Niemczech krócej niż trzy miesiące, a J. Peña Cuevas nie był ani pracownikiem, ani osobą prowadzącą działalność na własny rachunek. W ocenie urzędu pośrednictwa pracy wyłączenie z kręgu osób uprawnionych do rozpatrywanego świadczenia obejmowało również syna J. Peñi Cuevasa. W następstwie złożonego bowiem przez rząd niemiecki w dniu 19 grudnia 2011 r. zastrzeżenia do konwencji o pomocy akt ten nie może być źródłem praw.

32 Skarga złożona przez rodzinę Peña-García na tę decyzję odmowną urzędu pośrednictwa pracy została uwzględniona przez Sozialgericht Gelsenkirchen (sąd właściwy w sprawach z zakresu zabezpieczenia społecznego w Gelsenkirchen), który odrzucił względy wyłączenia określone w § 7 ust. 1 zdanie drugie pkt 1 księgi II kodeksu prawa socjalnego z powodów związanych z systematyką prawa krajowego. Urząd pośrednictwa pracy wniósł apelację od tego wyroku do sądu odsyłającego, Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (sądu wyższej instancji właściwego w sprawach z zakresu zabezpieczenia społecznego dla kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia).

33 Sąd odsyłający wyraża wątpliwości odnośnie do zgodności z prawem Unii pełnego wyłączenia z kręgu uprawnionych do rozpatrywanego świadczenia w sytuacjach przewidzianych w §7 ust. 1 zdanie drugie pkt 1 księgi II kodeksu prawa socjalnego.

34 W tych okolicznościach Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (sąd wyższej instancji właściwy w sprawach z zakresu zabezpieczenia społecznego dla kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy zasada równego traktowania sformułowana w art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 – z wyjątkiem wyłączenia eksportu świadczeń na mocy art. 70 ust. 4 tego rozporządzenia – dotyczy również specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych w rozumieniu art. 70 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia?

2) W razie udzielenia na pytanie pierwsze odpowiedzi twierdzącej: czy – i w danym przypadku w jakim zakresie – dopuszczalne są ograniczenia zasady równego traktowania sformułowanej w art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 na mocy postanowień przepisów krajowych transponujących art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, które przewidują, że dostęp do tych świadczeń jest bezwzględnie wyłączony w okresie trzech pierwszych miesięcy pobytu, jeżeli obywatele Unii nie mają w Republice Federalnej Niemiec ani statusu pracownika albo osoby prowadzącej działalność na własny rachunek, ani zgodnie z § 2 ust. 3 ustawy o swobodnym przemieszczaniu się nie są uprawnieni do swobodnego przemieszczania się?

3) W przypadku odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze: czy inne przepisy prawa pierwotnego – w szczególności art. 45 ust. 2 TFUE w związku z art. 18 TFUE – stoją na przeszkodzie przepisowi krajowemu, który w okresie pierwszych trzech miesięcy pobytu bezwzględnie odmawia przyznania obywatelom Unii świadczenia społecznego mającego na celu zabezpieczenie egzystencji i jednocześnie ułatwiającego również dostęp do rynku pracy, w wypadku gdy ci obywatele Unii wprawdzie nie mają statusu pracownika albo osoby prowadzącej działalność na własny rachunek, ani zgodnie z § 2 ust. 3 ustawy o swobodnym przemieszczaniu się nie są uprawnieni do swobodnego przemieszczania się, niemniej jednak mogą wykazać faktyczny związek z przyjmującym państwem członkowskim a w szczególności z jego rynkiem pracy?”.

35 Postanowieniem z dnia 19 marca 2015 r. sąd odsyłający zdecydował jednak, że udzielenie odpowiedzi na pytanie pierwsze nie jest konieczne, gdyż pytanie o takiej samej treści zostało postawione w sprawie zakończonej wyrokiem Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), w którym Trybunał udzielił na nie odpowiedzi twierdzącej, stwierdzając, 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 prejudycjalnych

W przedmiocie pytania drugiego

36 Poprzez swoje pytanie drugie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 24 dyrektywy 2004/38 i art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, które wyklucza z kręgu osób uprawnionych do niektórych „specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych” w rozumieniu art. 70 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2004, stanowiących jednocześnie „świadczenie z zakresu pomocy społecznej” w rozumieniu art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, obywateli innych państw członkowskich, którzy znajdują się w sytuacji takiej jak określona w art. 6 ust. 1 wspomnianej dyrektywy.

37 Na wstępie należy przypomnieć, że w wyroku Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, pkt 44–46) Trybunał orzekł już, iż świadczenia takie jak rozpatrywane świadczenie nie mogą zostać zakwalifikowane jako świadczenia o charakterze finansowym mające na celu ułatwienie dostępu do zatrudnienia na rynku pracy państwa członkowskiego, lecz należy je uznać za „świadczenia z zakresu pomocy społecznej" w rozumieniu art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38.

38 W odniesieniu do dostępu do takich świadczeń obywatel Unii może się domagać równego traktowania z obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego na podstawie art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38 tylko wtedy, gdy jego pobyt na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego spełnia przesłanki określone w dyrektywie 2004/38 (wyroki: Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, pkt 69; Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, pkt 49).

39 Uznanie bowiem, że osoby, którym nie przysługuje prawo pobytu na mocy dyrektywy 2004/38, mogą się domagać prawa do świadczeń z zakresu pomocy społecznej na tych samych warunkach co warunki mające zastosowanie do obywateli krajowych, byłoby sprzeczne z wyrażonym w motywie 10 celem wspomnianej dyrektywy, którym jest zapobieganie temu, by obywatele Unii pochodzący z innych państw członkowskich stanowili nieracjonalne obciążenie dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim (wyroki: Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, pkt 74; Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, pkt 50).

40 W rezultacie, w celu ustalenia, czy odmowy udzielenia świadczenia z zakresu pomocy społecznej, takiego jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, można dokonać na podstawie ustanawiającego odstępstwo art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, należy w pierwszej kolejności zbadać, czy znajduje zastosowanie zasada równości traktowania ustanowiona w art. 24 ust. 1 owej dyrektywy, a zatem czy dany obywatel Unii przebywa na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego legalnie (wyrok Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, pkt 51).

41 W tym zakresie należy stwierdzić, że jak wynika z przedłożonych Trybunałowi akt sprawy, J. Peña Cuevas może opierać swe prawo pobytu na art. 6 ust. 1 dyrektywy 2004/38.

42 Przepis ten przewiduje bowiem, że obywatele Unii mają prawo pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy bez konieczności spełnienia jakichkolwiek warunków i formalności poza wymogiem 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 (wyroki: Ziółkowski i Szeja, C-424/10 i C-425/10, EU:C:2011:866, pkt 39; Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, pkt 70).

43 Należy jednak przy tym zauważyć, że w takim wypadku przyjmujące państwo członkowskie może powoływać się na odstępstwo z art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 celem odmowy przyznania temu obywatelowi żądanego świadczenia z pomocy społecznej (wyrok Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, pkt 70).

44 Z brzmienia tego przepisu wynika bowiem wyraźnie, że przyjmujące państwo członkowskie może odmówić przyznania jednej z osób niebędących pracownikiem najemnym, osobą prowadzącą działalność na własny rachunek czy osobą, która zachowuje ten status, jakiegokolwiek świadczenia z pomocy społecznej podczas pierwszych trzech miesięcy pobytu.

45 Tymczasem, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 70 opinii, wspomniany przepis jest zgodny z celem polegającym na utrzymaniu równowagi finansowej w ramach systemu pomocy społecznej państw członkowskich, który przyświeca dyrektywie 2004/38, a także wynika z jej motywu 10. Biorąc pod uwagę to, że państwa członkowskie nie mogą wymagać od obywateli Unii, by podczas

nieprzekraczającego trzech miesięcy pobytu na ich terytoriach posiadali oni wystarczające środki utrzymania oraz ubezpieczenie zdrowotne, słuszne jest niezobowiązywanie tych państw członkowskich do utrzymywania owych obywateli w trakcie tego okresu.

46 W kwestii tej należy uściślić, że o ile dyrektywa 2004/38 wymaga, by przyjmujące państwo członkowskie brało pod uwagę indywidualną sytuację zainteresowanej osoby w momencie wydania decyzji w sprawie wydalenia lub stwierdzenia, że osoba ta stanowi w ramach swojego pobytu nieracjonalne obciążenie dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim (wyrok Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, pkt 64, 69, 78), o tyle tego rodzaju indywidualna ocena nie jest jednak konieczna w sytuacji takiej jak ta zaistniała w postępowaniu głównym.

47 Trybunał stwierdził już bowiem w wyroku Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, pkt 60), że dyrektywa 2004/38, ustanawiając stopniowy system utrzymywania statusu pracownika, którego celem jest zabezpieczenie prawa pobytu i dostępu do świadczeń socjalnych, sama uwzględnia rozmaite czynniki charakteryzujące indywidualną sytuację każdego wnioskodawcy świadczenia socjalnego, a w szczególności okres wykonywania działalności zarobkowej.

48 Tym samym, jeśli takie badanie nie jest konieczne w wypadku obywatela poszukującego pracy, nieposiadającego już statusu pracownika, to tym bardziej jest tak w wypadku osób znajdujących się w sytuacji takiej jak sytuacja J. Peñi Cuevasa w postępowaniu głównym.

49 Wyjątek, o którym mowa w § 7 ust. 1 zdanie drugie pkt 1 księgi II kodeksu prawa socjalnego w związku z art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, zgodnie z którym Republika Federalna Niemiec nie jest zobowiązana do przyznawania prawa do korzystania z pomocy społecznej w trakcie trzech pierwszych miesięcy pobytu obywatela Unii na swoim terytorium, zezwalając zainteresowanym na jednoznaczne poznanie ich praw i obowiązków, może bowiem zagwarantować wysoki poziom pewności prawa i przejrzystości w ramach przyznawania podstawowych świadczeń z zakresu pomocy społecznej, pozostając jednocześnie w zgodzie z zasadą proporcjonalności (zob. analogicznie wyrok Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, pkt 61).

50 Ponadto jeśli chodzi o indywidualne badanie mające na celu podjęcie globalnej oceny obciążenia, jakie konkretnie stanowiłoby przyznanie świadczenia dla całego krajowego systemu pomocy społecznej rozpatrywanego w postępowaniu głównym, należy przypomnieć, że pomoc przyznaną jednemu zainteresowanemu trudno uznać za „nieracjonalne obciążenie" dla państwa członkowskiego w rozumieniu art. 14 ust. 1 dyrektywy 2004/38, ponieważ może ona obciążać dane państwo członkowskie nie po złożeniu pojedynczego wniosku o przyznanie świadczenia, lecz po zsumowaniu wszelkich przedstawionych mu wniosków indywidualnych (zob. wyrok Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, pkt 62).

51 W tych okolicznościach art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 nie stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu takiemu jak rozpatrywane w postępowaniu głównym w zakresie, w jakim uregulowanie to wyłącza uprawnienie do niektórych „specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych" w rozumieniu art. 70 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2004 przez obywateli innych państw członkowskich, którzy znajdują się w sytuacji takiej jak wskazana w art. 6 ust. 1 omawianej dyrektywy.

52 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 ustawodawstwem tego państwa. Z tego wynika, że nic nie stoi na przeszkodzie temu, by takich świadczeń odmówiono obywatelom innych państw członkowskich, którzy nie są pracownikami najemnymi lub osobami prowadzącymi działalność na

własny rachunek czy osobami zachowującymi ten status przez pierwsze trzy miesiące ich pobytu w przyjmującym państwie członkowskim (zob. podobnie wyroki: Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, pkt 44; Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, pkt 83).

53 W świetle całokształtu przedstawionych powyżej rozważań na pytanie drugie należy odpowiedzieć, że art. 24 dyrektywy 2004/38 i art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, które wyklucza z kręgu osób uprawnionych do niektórych „specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych" w rozumieniu art. 70 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2004, stanowiących jednocześnie „świadczenie z zakresu pomocy społecznej" w rozumieniu art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, obywateli innych państw członkowskich znajdujących się w sytuacji określonej w art. 6 ust. 1 tej dyrektywy.

W przedmiocie pytania trzeciego

54 Ponieważ pytanie trzecie zostało postawione przy założeniu, że na pytanie pierwsze zostanie udzielona odpowiedź przecząca, a Trybunał udzielił odpowiedzi twierdzącej na pytanie o tej samej treści postawione w sprawach zakończonych wyrokami Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) i Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na trzecie pytanie prejudycjalne.

W przedmiocie kosztów

55 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 (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 24 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, i art. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, zmienionego rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1244/2010 z dnia 9 grudnia 2010 r., należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, które wyklucza z kręgu osób uprawnionych do niektórych „specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych" w rozumieniu art. 70 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2004, stanowiących jednocześnie „świadczenie z zakresu pomocy społecznej" w rozumieniu art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, obywateli innych państw członkowskich znajdujących się w sytuacji takiej jak ta wskazana w art. 6 ust. 1 tej dyrektywy.

Podpisy