OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 10 grudnia 2009 r.[1]

1. Dyrektywa 2003/86/WE[2] określa warunki wykonywania prawa do łączenia rodziny przez obywateli państw trzecich zamieszkujących legalnie na terytorium państw członkowskich. Jednym z wymogów, jakie państwo członkowskie może nałożyć na członka rodziny, który ubiega się o zezwolenie na połączenie z takim rezydentem, jest spełnienie warunku, aby rezydent ten posiadał stabilne i regularne środki wystarczające do utrzymania rodziny „bez korzystania z systemu pomocy społecznej danego państwa członkowskiego".

2. Postępowanie przed sądem krajowym dotyczy złożonego przez obywatelkę marokańską wniosku o połączenie z mężem, również obywatelem marokańskim, który od 1970 r. legalnie zamieszkiwał na terytorium Niderlandów i którego poślubiła w 1972 r. Mąż posiadał stabilne i regularne środki wystarczające do podstawowego utrzymania rodziny, jednak nie na tyle, aby nie kwalifikował się on do objęcia pewnymi szczególnymi formami pomocy społecznej. W tym kontekście Raad van State (niderlandzka rada państwa) zwraca się o bardziej szczegółowe wskazówki dotyczące kryterium „bez korzystania z systemu pomocy społecznej" i kieruje też pytanie, czy dyrektywa pozwala na wprowadzenie rozróżnienia w zależności od tego, czy więź rodzinna powstała przed wjazdem rezydenta na terytorium państwa członkowskiego, czy też już po tym wjeździe.

Ramy prawne

Dyrektywa 2003/86

3. W preambule dyrektywy między innymi:

— motyw drugi podkreśla obowiązek ochrony rodziny i poszanowania życia rodzinnego ustanowiony w szczególności w art. 8 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej;

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Dyrektywa Rady z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz.U. L 251, s. 12, zwana dalej „dyrektywą"). Nie ma ona zastosowania w Danii, Irlandii i Zjednoczonym Królestwie (zob. jej motywy 17, 18).

— motyw trzeci powołuje się na posiedzenia Rady Europejskiej w Tampere w październiku 1999 r. i w Laeken w grudniu 2001 r., podczas których stwierdzono, że Unia Europejska powinna zapewnić uczciwe traktowanie obywateli państw trzecich mieszkających zgodnie z prawem na terytorium państw członkowskich oraz że powinna zmierzać do przyznania im praw i obowiązków porównywalnych z prawami i obowiązkami obywateli Unii Europejskiej;

— motyw piąty potwierdza, że państwa członkowskie powinny nadać moc prawną przepisom dyrektywy, bez dyskryminowania ze względu na płeć, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, charakterystykę genetyczną, język, religię lub wierzenia, poglądy polityczne lub inne, przynależność do mniejszości narodowej, stan majątkowy, urodzenie, stopień sprawności, wiek lub orientację seksualną;

— motyw szósty odnosi się do ustalenia istotnych warunków dla wykonania prawa do łączenia rodziny na podstawie wspólnych kryteriów w celu ochrony rodziny i ustanowienia lub zachowania życia rodzinnego;

— motyw ósmy stwierdza, że należy ustanowić korzystniejsze warunki dla wykonywania prawa do łączenia rodziny przez uchodźców ze względu na powody, które zmusiły ich do opuszczenia swojego kraju oraz uniemożliwiają im tam prowadzenie normalnego życia rodzinnego;

— motyw jedenasty potwierdza, że prawo do łączenia rodziny powinno być wykonywane zgodnie z wartościami i zasadami uznawanymi przez państwa członkowskie.

4. Zgodnie z art. 2 lit. d) dyrektywy „łączenie rodziny" oznacza „wjazd i pobyt w państwie członkowskim przez członków rodziny obywatela państwa trzeciego mieszkającego zgodnie z prawem w tym państwie członkowskim w celu zachowania komórki rodzinnej, bez względu na to, czy związek rodzinny powstał przed wjazdem rezydenta czy po". W takim przypadku zgodnie z art. 2 lit. c) taki rezydent nazywa się „członkiem rodziny rozdzielonej".

5. Artykuł 3 ust. 5 stanowi, że dyrektywa pozostaje bez wpływu na możliwość przyjęcia lub utrzymania korzystniejszych przepisów przez państwa członkowskie.

6. Artykuł 4 ust. 1 stanowi:

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

a) małżonek[-ka] członka rodziny rozdzielonej;

[…]”.

7. Rozdział IV składa się z artykułów 6–8. Artykuł 6, który nie ma bezpośredniego zastosowania w niniejszej sprawie, zezwala państwom członkowskim na odrzucenie wniosku, wycofanie lub odmowę przedłużenia ważności dokumentu pobytowego członka rodziny ze względu na porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne lub zdrowie publiczne, po rozważeniu czynników wymienionych w art. 17 oraz uwzględnieniu wagi lub rodzaju popełnionego wykroczenia, lub też zagrożeń z nim związanych.

8. Artykuł 7 ust. 1 stanowi, że, w przypadku złożenia wniosku o łączenie rodziny, dane państwo członkowskie może zażądać, aby osoba, która złożyła ten wniosek, dostarczyła dowody, że członek rodziny rozdzielonej posiada: a) normalne zakwaterowanie, spełniające ogólne standardy w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa, b) ubezpieczenie chorobowe dla całej rodziny, oraz:

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

9. Artykuł 7 ust. 2 zezwala państwom członkowskim na żądanie, aby obywatele państw trzecich przestrzegali środków dotyczących integracji, a art. 8 umożliwia wprowadzenie minimalnego okresu zamieszkania przez członka rodziny rozdzielonej na ich terytorium. Również te przepisy nie są przedmiotem niniejszego postępowania.

10. Rozdział V dyrektywy zawiera szczegółowe i bardziej korzystne przepisy mające zastosowanie do łączenia rodzin uchodźców uznawanych przez państwa członkowskie, które znajdują pośrednie zastosowanie w niniejszej sprawie. Zgodnie z art. 9 ust. 2

państwa członkowskie mogą ograniczyć stosowanie tego rozdziału do uchodźców, których związki rodzinne trwały przed ich wjazdem. Na podstawie art. 12 ust. 1 państwa członkowskie nie mogą wymagać dowodu, że uchodźca spełnia wymagania określone w art. 7, jednakże mogą od niego wymagać spełnienia warunków określonych w art. 7 ust. 1, jeżeli wniosek o łączenie rodziny nie zostanie przedłożony w terminie trzech miesięcy od przyznania statusu uchodźcy.

11. Artykuł 16 w rozdziale VII, dotyczącym kar i zadośćuczynienia, pozwala państwom członkowskim na odrzucenie wniosku, cofnięcie lub odmowę przedłużenia ważności dokumentu pobytowego członkowi rodziny z kilku powodów, przede wszystkim w sytuacji, gdy więź rodzinna faktycznie nie istnieje oraz gdy warunki ustanowione w dyrektywie nie są już spełniane. W szczególności w odniesieniu do tej drugiej sytuacji art. 16 ust. 1 lit. a) akapit drugi stanowi:

„Przedłużając ważność dokumentu pobytowego, jeżeli członek rodziny rozdzielonej nie posiada wystarczających środków bez korzystania z systemu pomocy społecznej państwa członkowskiego, jak określono w art. 7 ust. 1 lit. c), państwo członkowskie uwzględnia wkłady członków rodziny do dochodu gospodarstwa domowego".

12. Artykuł 17, zawarty w tym samym rozdziale, stanowi:

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

Ustawodawstwo niderlandzkie

13. Prawo pobytu cudzoziemców na terytorium Niderlandów normuje przede wszystkim Vreemdelingenwet 2000 (ustawa o cudzoziemcach z 2000 r., zwana dalej „ustawą o cudzoziemcach") oraz Vreemdelingenbesluit 2000 (rozporządzenie wykonawcze do tej ustawy, zwane dalej „rozporządzeniem o cudzoziemcach z 2000 r."). W przeciwieństwie do ustawodawstwa wspólnotowego ustawodawstwo niderlandzkie wprowadza rozróżnienie pomiędzy połączeniem a założeniem rodziny.

14. Rozdział trzeci ustawy o cudzoziemcach dotyczy zezwoleń na pobyt. Przewiduje on wydawanie różnego rodzaju zezwoleń,

w szczególności na czas określony i nieokreślony oraz dla osób wnioskujących o udzielenie azylu i innych. Artykuł 14 ust. 2 stanowi, że zezwolenie na pobyt na czas określony może zostać uwarunkowane ograniczeniami związanymi z celem jego wydania, zgodnie z przepisami administracyjnymi. Cele takie, zgodnie z art. 15, obejmują połączenie rodziny i założenie rodziny. Na podstawie art. 16 ust. 1 lit. c) można odmówić udzielenia zezwolenia na pobyt na czas określony, jeżeli cudzoziemiec lub osoba, u której cudzoziemiec zamierza przebywać, nie posiada, niezależnie i trwale, wystarczających środków utrzymania.

15. Po zmianach, które weszły w życie w dniu 3 października 2005 r., mających na celu dostosowanie rozporządzenia o cudzoziemcach do wymogów dyrektywy, zawiera ono następujące przepisy istotne w niniejszej sprawie:

16. Na podstawie art. 1.1 lit. r) rozporządzenia o cudzoziemcach z 2000 r. „założenie rodziny" oznacza: „łączenie rodziny małżonka bądź zarejestrowanego lub niezarejestrowanego związku partnerskiego, jeżeli związek rodzinny powstał w chwili, gdy główna osoba[3] miała główne miejsce zamieszkania w Niderlandach". Samo „łączenie rodziny" nie zostało zdefiniowane.

17. Na podstawie art. 3.13 i 3.14 zezwolenie na pobyt na czas określony w celu założenia rodziny lub łączenia rodziny udzielane jest, z zastrzeżeniem ograniczeń związanych z tym celem, niektórym określonym członkom rodziny głównej osoby (w tym małżonkowi), pod warunkiem że spełnione są przesłanki wymienione w art. 3.16–3.22. W niniejszej sprawie istotny jest art. 3.22.

18. Artykuł 3.22 ust. 1 stanowi, że udzielenie zezwolenia na pobyt jest uzależnione od tego, czy główna osoba trwale i niezależnie posiada dochód netto określony w art. 3.74 lit. a). Jednakże, zgodnie z art. 3.22 ust. 2, w przypadku założenia rodziny „w drodze wyjątku od ust. 1" dochód ten musi wynosić przynajmniej 120% ustawowego wynagrodzenia minimalnego, wliczając w to dodatki urlopowe.

19. Chociaż nie jest to bezpośrednio związane ze stanem faktycznym niniejszej sprawy w chwili wszczęcia postępowania przed sądem krajowym, można zauważyć, iż, w drodze wyjątku od ust. 1 i 2, art. 3.22 ust. 3 stanowi, że pozwolenie na pobyt może także zostać

3 — Czyli „osoby, u której cudzoziemiec zamierza przebywać," o której mowa w art. 16 ust. 1 lit. c) ustawy o cudzoziemcach. Zgodnie z art. 3.15 rozporządzenia o cudzoziemcach osoba taka może być obywatelem niderlandzkim lub cudzoziemcem posiadającym prawo do zwykłego pobytu. Ten ostatni odpowiada „członkowi rodziny rozdzielonej" w dyrektywie.

udzielone, jeśli główna osoba ma ponad 65 lat lub jest całkowicie i trwale niezdolna do pracy, uchylając w ten sposób w tych konkretnych okolicznościach wymóg dotyczący dochodu[4]. Zgodnie z art. 3.22 ust. 4 wymóg ten jest również uchylony, jeśli wniosek złożony przez członków rodziny, którzy pragną połączyć się z uchodźcą, zostanie złożony w terminie trzech miesięcy od przyznania statusu uchodźcy.

20. Zgodnie z art. 3.74 określającym wymóg dochodowy zawarty w art. 3.22 ust. 1 lit. a) środki utrzymania, o których mowa w art. 16 ust. 1 lit. c) ustawy o cudzoziemcach, są wystarczające, jeżeli dochód netto jest równy między innymi a) ustawowemu kryterium udzielenia pomocy, wraz z dodatkiem urlopowym, dla danej kategorii (osoby samotne, samotni rodzice lub pary małżeńskie) lub b) w przypadku założenia rodziny – 120% minimalnego wynagrodzenia wraz z dodatkiem urlopowym.

21. Kryterium udzielenia pomocy, o którym mowa w art. 3.74 lit. a), określone zostało w art. 21 Wet werk en bijstand (ustawy o pracy i pomocy), w jej rozdziale trzecim, normującym „pomoc ogólną". Artykuł 21 jest jednym z przepisów, które określają „kryteria pomocy" – kwoty dochodów, poniżej których danej osobie przysługuje pomoc ogólna. Ponadto rozdział czwarty, a w szczególności art. 35 ust. 1, ustanawia tymczasową „pomoc szczególną", której władze lokalne udzielają wnioskodawcom nieposiadającym środków na pokrycie „niezbędnych kosztów utrzymania wynikających ze szczególnych okoliczności".

22. Z odesłania prejudycjalnego wynika, że w czasie, kiedy miały miejsce okoliczności faktyczne będące przedmiotem sporu, ustawowe kryterium dochodowe wynosiło 1 207,91 EUR miesięcznie, a kwota wymagana w odniesieniu do założenia rodziny (120% minimalnego wynagrodzenia) – 1 441,44 EUR[5].

Stan faktyczny, przebieg postępowania i przedłożone pytania

23. Rhimou Chakroun, skarżąca w postępowaniu przed sądem krajowym, urodziła się w 1948 r. i posiada obywatelstwo marokańskie. W 1972 r. poślubiła M. Chakrouna urodzonego w dniu 1 lipca 1944 r., również posiadającego obywatelstwo marokańskie.

4 — Zobacz także art. 3.28 ust. 4, zgodnie z którym nie można odmówić udzielenia zezwolenia na podstawie art. 16 ust. 1 lit. c) ustawy o cudzoziemcach, jeśli osoba, u której cudzoziemiec zamierza przebywać, ukończyła 65 lat lub jest niezdolna do pracy.

5 — Z porównania z mającym znaczenie dla sprawy ustawodawstwem niderlandzkim wynika, że kwoty te są kwotami przychodu netto oraz że ustawowe kryterium dochodowe odpowiada minimalnemu wynagrodzeniu netto, które w Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (ustawie o wynagrodzeniach minimalnych i dodatkach urlopowych) przedstawione zostało jako kwota brutto.

24. M. Chakroun mieszka w Niderlandach od dnia 21 grudnia 1970 r. i od 1975 r. posiada zezwolenie na pobyt na czas nieokreślony. Od lipca 2005 r. pobiera zasiłek z tytułu bezrobocia, który będzie mu przysługiwał do dnia 12 lipca 2010 r., jeżeli okoliczności nie ulegną zmianie. Strony sporu są zgodne co do tego, iż zasiłek ten, wypłacany ze względu na to, że M. Chakroun w czasie, gdy był zatrudniony, opłacał składki na ubezpieczenie od finansowych skutków bezrobocia, nie stanowi „pomocy społecznej", z której korzystanie, zgodnie z niderlandzkim ustawodawstwem wprowadzającym w życie dyrektywę, uniemożliwiałoby jego żonie dołączenie do niego.

25. Po zawarciu małżeństwa Rhimou Chakroun nadal mieszkała w Maroku, lecz w dniu 10 marca 2006 r. złożyła w ambasadzie Niderlandów w Rabacie w Maroku wniosek o zezwolenie na pobyt tymczasowy[6], aby mogła mieszkać z mężem.

26. Decyzją z dnia 17 lipca 2006 r. (od której zażalenie zostało odrzucone w dniu 21 lutego 2007 r.) niderlandzki minister spraw zagranicznych odrzucił ten wniosek na podstawie tego, że w tym czasie M. Chakroun pobierał zasiłek dla bezrobotnych w kwocie wynoszącej tylko 1 322,73 EUR miesięcznie netto, w tym dodatek urlopowy, podczas gdy norma dochodów mająca zastosowanie do założenia rodziny wynosiła miesięcznie 1 441,44 EUR miesięcznie netto, w tym dodatek urlopowy.

27. W odmowie powołano się na okólnik, z którego wynika, że art. 7 ust. 1 dyrektywy nie ustanawia wymogu, aby państwa członkowskie dokonały, przyjmując kryterium dochodowe, wyboru pomiędzy minimalnym wynagrodzeniem lub procentowym minimalnym wynagrodzeniem. Niderlandy skorzystały z zakresu swobodnego uznania pozostawionego państwom członkowskim, przyjmując art. 3.22 i art. 3.74 lit. d) rozporządzenia w sprawie cudzoziemców z 2000 r. Podczas gdy dyrektywa ma zastosowanie zarówno do przypadków łączenia rodziny, jak i założenia rodziny, to przyjęcie kryterium „głównego miejsca zamieszkania" wyłącza zastosowanie „łączenia rodziny" w sytuacji, gdy małżeństwo zostało zawarte przez osobę mieszkającą w Niderlandach podczas wakacji za granicą.

28. Odwołanie wniesione przez Rhimou Chakroun od decyzji ministra zostało oddalone przez Rechtbank 's-Gravenhage (sąd rejonowy w Hadze), delegatura w Zutphen w dniu 15 października 2007 r. Złożone przez nią odwołanie od tego wyroku jest obecnie zawisłe przed Raad van State.

29. Jedna z kwestii wynikłych w tym postępowaniu dotyczy sposobu określania przez

6 — Posiadanie takiego zezwolenia co do zasady jest niezbędnym warunkiem wstępnym dla złożenia wniosku o zwykłe zezwolenie na pobyt na czas określony (zob. *Gezinshereniging en gezinsvorming in Nederland in de periode 2002–2006*, European Migration Network, 2007, s. 7, 22).

prawo krajowe kryterium dochodowego. Rhimou Chakroun nie kwestionuje, że art. 7 ust. 1 lit. c) dyrektywy pozwala na zastosowanie takiego kryterium, lecz nie zgadza się z tym, że może zostać ustanowiony wyższy próg niż ten, który zazwyczaj wykorzystywany jest do określenia niezbędnych kosztów utrzymania, a mianowicie w Niderlandach – ustawowego minimalnego wynagrodzenia dla danej grupy osób i w danej sytuacji rodzinnej, poniżej którego dana osoba uprawniona jest do otrzymania pomocy ogólnej. Jednakże sąd krajowy wyjaśnia, że władze lokalne mogą przyznać również różnego rodzaju pomoc szczególną (i zwolnienia z podatków lokalnych) nie tylko osobom, których dochód jest niższy niż minimalne wynagrodzenie, ale także tym, które, pomimo posiadania środków równych lub wyższych niż minimalne wynagrodzenie, nie są jednak w stanie pokryć podstawowych kosztów utrzymania wynikających ze szczególnych okoliczności. Tego rodzaju szczególna pomoc przyznawana jest według skali ruchomej i nie jest przyznawana w sytuacji, kiedy dochód przekroczy 120–130% minimalnego wynagrodzenia. Pytanie zatem sprowadza się do tego, czy art. 7 ust. 1 lit. c) pozwala państwu członkowskiemu na ustalenie progu dochodów na takim poziomie, który wyklucza możliwość korzystania ze szczególnej pomocy tego rodzaju.

30. Kolejna kwestia dotyczy dokonywania przez prawo niderlandzkie rozróżnienia pomiędzy „łączeniem rodziny" a „założeniem rodziny". Próg ustalony na poziomie 120% minimalnego wynagrodzenia ma zastosowanie jedynie w tym drugim przypadku. Zdaniem Rhimou Chakroun art. 2 lit. d) dyrektywy wyklucza możliwość wprowadzenia rozróżnienia w zależności od tego, czy więź rodzinna powstała przed wjazdem członka rodziny rozdzielonej na terytorium danego państwa członkowskiego, czy też po tym wjeździe. Minister twierdzi natomiast, że rozróżnienia takiego można dokonać w przypadku uchodźców (art. 9 ust. 2 dyrektywy), a także w przypadku obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi na terytorium Wspólnoty, korzystającymi z prawa do osiedlenia się w innym państwie członkowskim[7].

31. Raad van State przedłożył zatem Trybunałowi następujące pytania wraz z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

„1) Czy zwrot »korzystani[e] z systemu pomocy społecznej« zawarty w art. 7 ust. 1 lit. c) [dyrektywy] należy interpretować w ten sposób, że pozwala on państwu członkowskiemu na przyjęcie przepisów o łączeniu rodziny odmawiających go członkowi rodziny rozdzielonej, który wykazał, iż posiada stabilne i regularne środki, które wystarczają

7 — Artykuł 16 ust. 1 i 5 dyrektywy Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz.U. L 16, s. 44) pozwala członkom rodziny towarzyszyć rezydentom jedynie wtedy, gdy związki rodzinne już powstały w pierwszym państwie członkowskim.

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

2) Czy [dyrektywę], a w szczególności jej art. 2 lit. d) należy interpretować w ten sposób, że przepis ten sprzeciwia się regulacji krajowej, która, w celu zastosowania warunków dotyczących dochodów w art. 7 ust. 1 lit. c), dokonuje rozróżnienia w zależności od tego, czy związki rodzinne powstały przed czy po wjeździe na terytorium osoby mieszkającej w państwie członkowskim?".

32. Rhimou Chakroun, rządy grecki i niderlandzki oraz Komisja przedstawiły uwagi pisemne. Podczas rozprawy, która odbyła się w dniu 21 października 2009 r., ustnie przedstawiono stanowiska Rhimou Chakroun, rządu niderlandzkiego i Komisji.

Ocena

Uwagi wstępne

33. Zwracam uwagę, że od czasu, gdy skierowany został wniosek o wydanie orzeczenia prejudycjalnego, M. Chakroun skończył 65 lat, a zatem nie znajduje już wobec niego zastosowania, przy rozpatrywaniu wniosku o łączenie rodziny, próg dochodowy[8]. Jednakże postępowanie przed sądem krajowym dotyczy decyzji podjętej w czasie, gdy próg taki miał zastosowanie, a Trybunał nie otrzymał żadnej informacji (nawet po zadaniu pytania podczas rozprawy), czy ta zmiana sytuacji miała wpływ na to postępowanie. Dalsza analiza będzie zatem prowadzona w oparciu o założenie, że próg dochodowy nadal ma znaczenie dla rozstrzygnięcia sporu zawisłego przed Raad van State.

34. Pytania przedłożone przez ten sąd są odrębne, lecz wzajemnie powiązane. Chociaż nie wydaje się, aby zachodziły szczególne powody, by rozważać je w określonej kolejności, moim zdaniem korzystniej będzie najpierw zbadać, czy uprawnione jest ustanowienie zróżnicowanych wymogów dotyczących dochodu, a następnie dopiero dokonać oceny, jaki poziom dochodów może być wymagany. Rozpocznę zatem od pytania drugiego.

8 — Zobacz pkt 19 powyżej.

W przedmiocie pytania drugiego

35. Sąd krajowy zmierza w istocie do uzyskania odpowiedzi na pytanie, czy art. 2 lit. d) dyrektywy, zgodnie z którym „łączenie rodziny" obejmuje wszystkie sytuacje, w których do obywatela państwa trzeciego mieszkającego zgodnie z prawem w państwie członkowskim dołącza członek jego rodziny, bez względu na to, czy więź rodzinna powstała przed wjazdem rezydenta na terytorium danego państwa członkowskiego, czy po tym wjeździe[9] – stoi na przeszkodzie ustawodawstwu krajowemu, które w tym drugim przypadku nakłada wymóg posiadania wyższego dochodu.

36. Zastosowanie sformułowania „bez względu na to, czy związek rodzinny powstał przed wjazdem rezydenta, czy po" bezpośrednio nie rozstrzyga o możliwości wprowadzenia rozróżnienia w zależności od tego, kiedy powstała więź rodzinna. Rzeczywiście, jego najbardziej oczywista wykładnia prawdopodobnie jest taka, że, jak twierdzą Rhimou Chakroun, rząd grecki i Komisja, sformułowanie to przemawia przeciwko wprowadzeniu systemowego rozróżnienia na tej podstawie, nieznajdującego oparcia w szczególnym przepisie (takim jak art. 9 ust. 2 w odniesieniu do uchodźców).

37. Jednak rząd niderlandzki jest zdania, że art. 2 lit. d) w sposób *wyraźny* nie wyklucza wprowadzenia takiego rozróżnienia. Określa on jedynie ogólne pojęcie, jednak nie wyłączając możliwości dalszych podziałów wewnątrz tego pojęcia.

38. Ten argument mnie nie przekonuje.

39. Trybunał w swoim utrwalonym orzecznictwie przypomniał już, ze szczególnym odniesieniem do tej dyrektywy, że wymogi wynikające z ochrony ogólnych zasad uznanych we wspólnotowym porządku prawnym, wśród których znajdują się też prawa podstawowe, wiążą również państwa członkowskie, gdy wprowadzają one w życie uregulowania wspólnotowe i gdy następnie są zobowiązane, w najszerszym możliwym zakresie, stosować te uregulowania na warunkach, które nie naruszają tych wymogów[10].

9 — Można zwrócić uwagę, że definicja zawarta w art. 2 lit. d) obejmuje tylko sytuacje, w których więzi rodzinne powstały, zanim członek rodziny złożył wniosek o łączenie z rezydentem, a niderlandzka definicja „założenia rodziny" jest w podobny sposób ograniczona. Żadna z tych definicji nie obejmuje sytuacji, gdy obywatel państwa trzeciego pragnie udać się na terytorium państwa członkowskiego w celu poślubienia tam rezydenta. Pierwotny projekt dyrektywy [COM(1999) 638 wersja ostateczna] obejmował takie sytuacje [art. 2 lit. e) na stronach 12 i 25]. Jednak w styczniu 2001 r. słowa „założenia lub" zostały usunięte ze sformułowania „w celu założenia lub zachowania komórki rodzinnej" (dokument Rady nr 5682/01 z dnia 31 stycznia 2001 r.).

10 — Wyrok z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie C-540/03 Parlament przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-5769, pkt 105.

40. Jedną z tych ogólnych zasad jest zasada równego traktowania czy niedyskryminacji, która jest konsekwentnie określana jako stawiająca wymóg, aby „porównywalne sytuacje nie były traktowane w różny sposób i by różne sytuacje nie były traktowane w identyczny sposób, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione”[11].

41. W tym kontekście lekkomyślne mogłoby wydawać się twierdzenie, że różnica pomiędzy więzią rodzinną, która powstała przed wjazdem członka rodziny rozdzielonej na terytorium państwa członkowskiego, a więzią rodzinną, która powstała po takim wjeździe, nie może pod pewnymi względami uzasadniać różnego traktowania.

42. Jednakże, jak wskazała Komisja, wydaje się, że nie ma powodów uzasadniających ustanowienie wymogu dotyczącego wyższych dochodów tylko w jednym z tych przypadków. Kwota niezbędna do utrzymania członka rodziny rozdzielonej i jego rodziny bez korzystania z systemu pomocy społecznej – czego zgodnie z art. 7 ust. 1 lit. c) państwa członkowskie mogą wymagać – może oczywiście być uzależniona od różnorodnych czynników, takich jak liczba i wiek członków rodziny, potrzeba opieki nad nimi czy ich zdolność do pracy. Jednak niezależnie od tego, jaka byłaby to kwota, nie ma na nią wpływu okoliczność, czy związek rodzinny powstał przed staniem się przez członka rodziny rozdzielonej legalnym rezydentem w przyjmującym państwie członkowskim, czy też po tym fakcie.

43. Zatem, jeśli przy wprowadzaniu w życie dyrektywy ma być przestrzegana zasada równego traktowania czy niedyskryminacji, wprowadzenie rozróżnienia, takiego jak to istniejące w prawie niderlandzkim, jest przez te zasady wykluczone.

44. Rząd niderlandzki przywołuje jednak jeszcze jeden argument. Wskazuje mianowicie, że wymóg dotyczący wyższego dochodu jest w rzeczywistości normą, bowiem 120% minimalnego wynagrodzenia jest kwotą niezbędną do utrzymania rodziny bez korzystania z systemu pomocy społecznej. To niższe wymaganie stanowi wyjątek od tej normy. Jest to przepis korzystniejszy, którego wprowadzenie zostało wyraźnie dopuszczone na podstawie art. 3 ust. 5 dyrektywy, mającego na celu wypełnienie przez Niderlandy zobowiązań międzynarodowych, a w szczególności – obowiązku ochrony rodziny i poszanowania życia rodzinnego zawartego w art. 8 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Rząd niderlandzki jest zdania, że rodziny już założone w czasie, gdy członek rodziny rozdzielonej wjeżdża na

11 — Zobacz ostatnio wyrok z dnia 7 lipca 2009 r. w sprawie C-558/07 S.P.C.M. i in., Zb.Orz. s. I-5783, pkt 74. Zasada niedyskryminacji jest również przywołana w motywie piątym rozpatrywanej dyrektywy oraz należy do wartości i zasad uznawanych przez państwa członkowskie, o których mowa w jej motywie jedenastym.

terytorium państwa członkowskiego, bardziej zasługują na taką ochronę niż rodziny, które dopiero mają zostać założone.

45. Ten argument również mnie nie przekonuje.

46. Po pierwsze – choć jest to kwestia wykładni prawa krajowego, a zatem należąca do kompetencji sądów niderlandzkich – twierdzenie to wydaje się być sprzeczne z samym sformułowaniem użytym w ustawie. Artykuł 3.22 ust. 1 rozporządzenia o cudzoziemcach z 2000 r. określa próg dochodowy. Wyższy próg dochodowy wynikający z art. 3.22 ust. 2, dotyczący tylko przypadków założenia rodziny, wyraźnie jest określony jako „wyjątek od ust. 1". Bardzo trudno jest rozumieć te przepisy w taki sposób, że ustanawiają one ogólną zasadę w ust. 2, a wyjątek od niej – w ust.1.

47. Gdyby jednak, w drodze przeprowadzenia skomplikowanej wykładni, okazało się, że tak właśnie jest, argument rządu niderlandzkiego nadal byłby moim zdaniem nie do przyjęcia. Państwa członkowskie mogą przyjąć przepisy korzystniejsze niż te, których wymaga lub które dopuszcza dyrektywa[12], lecz czyniąc to, nadal muszą przestrzegać zasady równego traktowania czy niedyskryminacji. Ponieważ kwestia, czy więź rodzinna powstała przed tym, jak członek rodziny rozdzielonej stał się legalnym rezydentem w przyjmującym państwie członkowskim, czy też po tym, nie może stanowić obiektywnej podstawy dla stosowania różnych progów dochodowych w sytuacjach pod innymi względami porównywalnych, nie ma znaczenia, czy wyższy próg stanowi wyjątek od zasady.

48. Analiza taka pozostaje bez wpływu na inne odstępstwa[13], które rząd niderlandzki przytacza na poparcie swojego wywodu. Zarówno wiek, jak i niezdolność do pracy stanowią obiektywne czynniki, co do których szczególnie prawdopodobne jest, że mogą wpływać na dochody danej osoby, a zatem uzasadniają ograniczenie lub rezygnację z progu dochodowego. Brak ustanowienia progu dochodowego w sytuacji, gdy członkowie rodziny uchodźcy składają wniosek o łączenie rodziny w terminie trzech miesięcy od przyznania statusu uchodźcy, nie tylko jest obiektywnie uzasadniony (uzasadniona obawa przed byciem prześladowanym, która jest charakterystyczna dla statusu uchodźcy[14], może rozciągać się na najbliższą rodzinę, a zatem przemawia za łączeniem rodziny, jeszcze zanim uchodźca będzie

12 — Artykuł 3 ust. 5, zob. pkt 5 powyżej.

13 — Przedstawione w pkt 19 powyżej.

14 — Zobacz art. 2 lit. c) dyrektywy Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony (Dz.U. L 304, s. 12).

w stanie uzyskać stabilne i regularne środki w przyjmującym państwie), lecz wyraźnie wynika z art. 12 ust. 1 dyrektywy.

49. Pogląd ten pozostaje również bez wpływu na przyjęcie progu dochodowego, który może zostać określony na podstawie obiektywnych przesłanek w sprawach indywidualnych. W przypadku stosowania wymogów dotyczących dochodów państwa członkowskie zgodnie z art. 7 ust. 1 lit. c) dyrektywy są wręcz zobowiązane do dokonania oceny dochodów członka rodziny rozdzielonej z punktu widzenia ich rodzaju i regularności, a także mogą wziąć pod uwagę liczbę członków rodziny. Artykuł 17 zobowiązuje państwa członkowskie do rozpatrzenia szeregu indywidualnych okoliczności w przypadku wydania jakiejkolwiek negatywnej decyzji w odniesieniu do łączenia rodziny. Dyrektywa wymaga zatem indywidualnej oceny każdego wniosku, w ten sposób uniemożliwiając ogólne zastosowanie abstrakcyjnego progu bez wzięcia pod uwagę okoliczności danej sprawy[15].

50. Należy także zwrócić uwagę na zawarte w decyzji odrzucającej wniosek Rhimou Chakroun stwierdzenie, które wydaje się zmierzać do uzasadnienia wprowadzenia rozróżnienia pomiędzy łączeniem rodziny a założeniem rodziny na tej podstawie, że, w przypadku gdy rezydent niderlandzki zawiera małżeństwo podczas wakacji za granicą, uprawnione jest mniej korzystne traktowanie. Lecz nawet gdyby przyjąć to założenie (dlatego, że ewentualnie umożliwiałoby ono wyeliminowanie zawieranych fikcyjnie małżeństw), to nadal niezbędne byłoby przeprowadzenie indywidualnej oceny.

51. Nie widzę zatem żadnej możliwości systemowego wprowadzenia obiektywnego rozróżnienia pomiędzy dwoma obywatelami państwa trzeciego, zamierzającymi mieszkać w państwie członkowskim, pracować tam i zawrzeć małżeństwo, z których jeden bierze ślub przed emigracją, natomiast drugi podczas wizyty w kraju pochodzenia. Różnica pomiędzy nimi mogłaby zależeć na przykład wyłącznie od postawy rodziców narzeczonej – czy są oni gotowi zaakceptować zięcia, który nie osiągnął jeszcze niezależności finansowej.

52. Ponadto rząd niderlandzki stwierdza jasno w swoich pisemnych uwagach, że nawet w przypadku, gdy więź rodzinna powstała już po wjeździe członka rodziny rozdzielonej i kryterium dochodowe nie jest spełnione, członkowie rodziny mogą otrzymać dokument pobytowy, jeśli wymaga tego art. 8 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, z czego

15 — Zobacz także art. 6 dyrektywy (pkt 7 powyżej) i art. 16 (pkt 11); ten drugi wymaga, aby przy rozpatrywaniu wniosku o przedłużenie ważności dokumentu pobytowego brać pod uwagę dochody członków rodziny. Ponadto zwracam uwagę, że wszystkie strony, w tym również rząd niderlandzki, zgadzają się co do tego, że art. 8 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności wymaga przeprowadzenia indywidualnej oceny dla każdego przypadku.

płynie wniosek, że w takim przypadku przeprowadzona zostanie indywidualna ocena.

53. Wydaje się, że takie przeprowadzanie oceny może stanowić zabezpieczenie przed nadużywaniem prawa do emigracji poprzez zawieranie fikcyjnych małżeństw.

54. Jednakże małżeństwo państwa Chakrounów, które w czasie, gdy miały miejsce fakty mające znaczenie dla niniejszej sprawy, trwało już niemal 34 lata, trudno byłoby uznać za małżeństwo fikcyjne, polegające na „przywiezieniu żony z wakacji". Odniesienie do tej całkowicie różnej sytuacji w decyzji odrzucającej wniosek Rhimou Chakroun wydaje się wskazywać, że proces jego rozpatrywania nie spełniał wymogu przeprowadzenia indywidualnej oceny, jaki ustanawia zarówno dyrektywa, jak i art. 8 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

55. W świetle powyższych rozważań stoję na stanowisku, że dyrektywa sprzeciwia się wprowadzeniu rozróżnienia takiego jak w niniejszej sprawie w zakresie, w jakim nie jest ono oparte na obiektywnych czynnikach związanych z poziomem dochodów niezbędnych dla utrzymania członka rodziny rozdzielonej oraz jego rodziny oraz znajduje zastosowanie bez brania pod uwagę okoliczności konkretnej sprawy.

W przedmiocie pytania pierwszego

56. W świetle odpowiedzi, jakiej proponuję udzielić na pytanie drugie, rozważania dotyczące pytania pierwszego muszą być oparte na założeniu, że państwo członkowskie stosuje jednolity próg, który „skutkuje odmową łączenia rodziny dla członka rodziny rozdzielonej, który wykazał, iż posiada stabilne i regularne środki, które wystarczają do utrzymania jego oraz członków jego rodziny, lecz który, z powodu poziomu dochodów, byłby jednak uprawniony do szczególnej pomocy w przypadku szczególnych i indywidualnie ustalonych kosztów niezbędnych do jego utrzymania, zwolnień z podatku przyznanych przez samorząd terytorialny w zależności od dochodów lub środków wspierania dochodów w ramach gminnej polityki minimalnej".

57. Przede wszystkim moim zdaniem art. 7 ust. 1 lit. c) dyrektywy nie sprzeciwia się określeniu przez państwa członkowskie konkretnego progu dochodowego, jeśli tylko może on być stosowany w taki sposób, aby możliwe było branie pod uwagę indywidualnych okoliczności każdego przypadku.

58. Po drugie, art. 7 ust. 1 lit. c) stanowi, że państwa członkowskie „mogą wziąć pod uwagę poziom najniższych krajowych płac, rent i emerytur". Z pewnością nie jest to wymóg, aby próg dochodowy ustanowiony został na poziomie 100% (czy też innej proporcji) najniższego

wynagrodzenia w danym kraju – co zresztą nie byłoby możliwe, gdyż siedem państw członkowskich nie ma ustawowo określonego minimalnego wynagrodzenia[16].

59. Ponadto można użyć kryterium posiadania środków wystarczających dla utrzymania połączonej rodziny bez korzystania z systemu pomocy społecznej. Chociaż w krajach, w których istnieje minimalne wynagrodzenie, może ono być pomocne w określaniu standardu pod tym względem (gdyż jedną z funkcji takiego wynagrodzenia jest zapewnienie, aby potrzeby pracowników w zakresie podstawowego utrzymania były zaspokajane przez ich pracodawców, a nie przez państwo), to jednak nie można przyjąć, że jest ono równoznaczne z poziomem dochodów, po którego osiągnięciu pomoc społeczna nie jest już dostępna. Z wielu przyczyn politycznych i ekonomicznych uprawnienie do korzystania z pomocy społecznej może przysługiwać do poziomu kryterium dochodowego ustanowionego na poziomie niższym od minimalnego wynagrodzenia, albo wyższym od niego[17]. Jest jednak oczywiste, że art. 7 ust. 1 lit. c) nie upoważnia państw członkowskich do żądania wykazania posiadania środków w kwocie wyższej niż niezbędna dla utrzymania całej rodziny bez korzystania z pomocy społecznej.

60. Rhimou Chakroun i rząd niderlandzki w swoich uwagach sugerują, że „system pomocy społecznej danego państwa członkowskiego" powinien zostać dokładniej zdefiniowany.

61. Rhimou Chakroun jest zdania, że skoro art. 7 ust. 1 lit. c) odnosi się do systemu pomocy społecznej danego *państwa członkowskiego* oraz do najniższych *krajowych* płac, rent i emerytur[18], to nie pozwala on na korzystanie z kryterium opartego na progu interwencji socjalnej, który w różnych społecznościach lokalnych jest różny, podobnie jak wszystkie rodzaje szczególnej pomocy socjalnej, o jakich mowa w niniejszej sprawie.

62. Nie w pełni przekonuje mnie ten argument.

16 — Austria, Cypr, Dania (która nie jest związana dyrektywą), Finlandia, Niemcy, Włochy i Szwecja nie mają ustawowo określonego najniższego wynagrodzenia: zob. Minimum wages in January 2009, *Data in focus*, 29/2009, Eurostat, s. 1.

17 — W rzeczywistości podczas rozprawy rząd niderlandzki stwierdził, że wynagrodzenie minimalne w jego kraju wystarcza jedynie na pokrycie najbardziej podstawowych potrzeb związanych z utrzymaniem i że szczególna pomoc społeczna stanowi niezbędne uzupełnienie minimalnego standardu życia – oświadczenie takie może wydawać się zaskakujące w zestawieniu z okolicznością, że minimalne wynagrodzenie netto zostało uznane za próg dochodowy w przypadku łączenia rodziny, tym bardziej, jeśli weźmie się pod uwagę, że minimalne wynagrodzenie w Niderlandach jest drugim pod względem standardu siły nabywczej w Unii Europejskiej [zob. Minimum wages in January 2009 (ww. w przypisie 16), s. 3].

18 — Podobnie jak art. 7 ust. 1 lit. b) 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 (Dz.U. L 158, s. 77), a poprzednio art. 1 ust. 1 dyrektywy Rady 90/364/EWG z dnia 28 czerwca 1990 r. w sprawie prawa pobytu (Dz.U. L 180, s. 26).

63. Z jednej strony można przyjąć, że pojęcie systemu pomocy społecznej „danego państwa członkowskiego" nie obejmuje inicjatyw czysto lokalnych, to jednak wiele państw członkowskich ma federalne, czy też quasi-federalne systemy rządzenia, w których odpowiedzialność za obszary takie jako pomoc społeczna bywa delegowana na regionalne lub podobne władze. W niniejszej sprawie rodzaje pomocy społecznej, których dotyczy pytanie przedłożone przez Raad van State, określone są w ustawodawstwie ogólnokrajowym, chociaż ich szczegółowe stosowanie należy do władz lokalnych.

64. Z drugiej strony rząd niderlandzki podczas rozprawy stwierdził, że próg dochodowy 120% został wybrany dlatego, że stanowi on krajową średnią, powyżej której nie jest możliwe uzyskanie szczególnej pomocy socjalnej, lecz poziom tego progu w poszczególnych gminach może się wahać od 110% do 130% minimalnego wynagrodzenia. Zatem wydawałoby się, że ustanowienie ujednoliconego progu na poziomie 120% może uniemożliwić łączenie rodzin, które nie mają uprawnienia do szczególnej pomocy społecznej, i umożliwić łączenie tych, którym takie uprawnienie przysługuje. Nie wydaje się to być zgodne z art. 7 ust. 1 lit. c) ani z potrzebą indywidualnej oceny.

65. Rząd niderlandzki ze swojej strony jest zdania, że dyrektywa uznaje różne rodzaje i wysokości pomocy w różnych państwach członkowskich, lecz pomimo to można skorzystać ze wskazówek zawartych w orzecznictwie Trybunału co do rozróżnienia pomiędzy „świadczeniami socjalnymi" a „pomocą społeczną" w rozumieniu rozporządzenia nr 1408/71[19].

66. Sugestia ta na pierwszy rzut oka wydaje się rozsądna, choć, jak wskazała Komisja podczas rozprawy, uzasadnienie dla tego rozróżnienia w kontekście rozporządzenia nr 1408/7 (które dotyczy przenoszenia świadczeń socjalnych) może nie znajdować zastosowania w innych kontekstach. Jednakże moim zdaniem nie jest niezbędne, aby Trybunał przyjmował w tej kwestii jednoznaczne stanowisko, bowiem nie jest przedmiotem sporu – i nie wydaje się, by mogło nim być – że środki, o których mowa w pytaniu przedłożonym przez Raad van State, w rzeczywistości stanowią pomoc społeczną w rozumieniu dyrektywy.

67. Moim zdaniem większe znaczenie ma okoliczność, że rodzaje pomocy, o których mowa, są dostępne jedynie w wyjątkowych sytuacjach. Nawet jeśli jest niesporne, że mogą one być dostępne jedynie dla osób, których środki mieszczą się w przedziale

19 — Rozporządzenie 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 (Dz.U. L 149, s. 2 – wyd. spec. w jęz. polskim rozdz. 5, t. 1, s. 35–82), po zmianach. Zobacz w szczególności wyrok z dnia 16 lipca 1992 r. w sprawie C-78/91 Hughes, Rec. s. I-4839, pkt 17, 18.

od 100% do 120% minimalnego wynagrodzenia, jest również jasne, że nie są dostępne dla wszystkich takich osób. Samo użycie w ustawodawstwie słowa „wyjątkowe" w sposób oczywisty wskazuje, że są one dostępne tylko dla mniejszości zainteresowanej populacji, i nawet dla tej grupy jedynie przejściowo.

68. Podczas rozprawy rząd niderlandzki stwierdził, że wydatki na szczególną pomoc społeczną wyniosły w 2007 r. w sumie 243 miliony EUR, a średnia pojedyncza wypłata — 150 EUR. Jeśli każda wypłata została dokonana na rzecz innej osoby, oznaczałoby to, że z takiej pomocy korzystało około 10% populacji Niderlandów, chociaż roczna wypłata 150 EUR nie ma związku z różnicą w rocznym dochodzie netto pomiędzy 100% a 120% minimalnego wynagrodzenia, które, zgodnie z liczbami podanymi przez sąd krajowy, w czasie istotnym dla niniejszej sprawy wynosiło nieco ponad 2 800 EUR. Oczywiście Trybunał nie może z powyższych liczb wyciągnąć żadnego precyzyjnego wniosku, lecz może być prawdopodobne, że w rzeczywistości przeważająca część tych płatności została dokonana na rzecz znacznie mniejszej grupy osób, spośród których istotna część uzyskuje zarobki niższe od krajowego wynagrodzenia minimalnego.

69. Niezależnie od tego, jak jest w rzeczywistości, moim zdaniem liczby przytoczone przez rząd niderlandzki nie wspierają dostatecznie jego twierdzenia, że jednolity próg 120% krajowego minimalnego wynagrodzenia jest niezbędny, aby zapewnić, że łączenie rodziny nie będzie wiązało się z „korzystaniem z systemu pomocy społecznej" – które to twierdzenie również nie jest spójne ze stanowiskiem tego samego rządu niderlandzkiego, przedstawionym także podczas rozprawy, że wnioski o udzielenie szczególnej pomocy społecznej są rozpatrywane indywidualnie w każdym przypadku.

70. Biorąc pod uwagę wynikającą z dyrektywy konieczność przeprowadzenia indywidualnej oceny, moim zdaniem sama możliwość, że zaistnieje uprawnienie do domagania się określonych rodzajów pomocy społecznej w wyjątkowych okolicznościach (które także oceniane są indywidualnie) nie może stanowić podstawy do systemowego oddalania wniosków o łączenie rodzin. Sytuacja taka różni się więc od sytuacji, w której określony poziom dochodów oznacza, że jednostka lub rodzina automatycznie otrzymują pomoc społeczną – z pewnością mieszczącej się w zakresie warunków dopuszczonych na mocy art. 7 ust. 1 lit. c) dyrektywy.

71. Jestem zatem zdania, że na pytanie pierwsze należy udzielić odpowiedzi, iż dyrektywa nie pozwala na określenie wymogu dotyczącego dochodów w taki sposób jak w niniejszej sprawie.

Wnioski

72. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, stoję na stanowisku, że Trybunał powinien udzielić następujących odpowiedzi na pytania przedłożone przez Raad van State:

1) Artykuł 2 lit. d) w związku z art. 7 ust. 1 lit. c) dyrektywy Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin sprzeciwiają się regulacji krajowej, która, w celu zastosowania wymogów dotyczących dochodów zgodnie z art. 7 ust. 1 lit. c), dokonuje rozróżnienia w zależności od tego, czy więzi rodzinne powstały przed wjazdem osoby mieszkającej w państwie członkowskim na jego terytorium, czy też po tym wjeździe, w zakresie, w jakim rozróżnienie to nie jest oparte na obiektywnych czynnikach związanych z poziomem dochodów niezbędnym dla utrzymania członka rodziny rozdzielonej i jego rodziny oraz znajduje zastosowanie niezależnie od okoliczności danej sprawy.

2) Artykuł 7 ust. 1 lit. c) dyrektywy Rady 2003/86/WE nie pozwala państwom członkowskim na takie określenie wymogów dotyczących dochodów, które prowadzi do systemowego oddalania wniosków o łączenie rodzin w sytuacjach, gdy połączonej rodzinie nie przysługiwałaby automatycznie pomoc społeczna, lecz miałaby ona jedynie potencjalne uprawnienie do takiej pomocy w wyjątkowych okolicznościach.