Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JEANA RICHARDA DE LA TOURA
przedstawiona w dniu 24 czerwca 2021 r.[1]

Sprawa C-709/20

CG
przeciwko
The Department for Communities in Northern Ireland

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Appeal Tribunal for Northern Ireland (sąd apelacyjny dla Irlandii Północnej, Zjednoczone Królestwo)]

Odesłanie prejudycjalne – Swobodny przepływ osób – Obywatelstwo Unii – Umowa o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa – Okres przejściowy – Artykuł 18 TFUE – Zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową – Dyrektywa 2004/38/WE – Artykuł 24 – Krajowe prawo pobytu – Świadczenia z zakresu pomocy społecznej – Przepis krajowy wykluczający możliwość korzystania ze świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania przez nieaktywnych zawodowo obywateli Unii posiadających krajowe prawo pobytu – Równość traktowania

I. Wprowadzenie

1. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 18 TFUE.

2. Wniosek ten wpisuje się w ramy sporu między obywatelką niderlandzką i chorwacką, CG, zamieszkałą w Irlandii Północnej (Zjednoczone Królestwo) od 2018 r., a Department for Communities in Northern Ireland (ministerstwem spraw społecznych Irlandii Północnej, Zjednoczone Królestwo), dotyczącego odmowy przyznania jej przez to ministerstwo świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania, zwanego „Universal Credit” (zasiłek na pokrycie kosztów utrzymania).

3. Pytanie przedłożone Trybunałowi dotyczy w swej istocie ochrony należnej obywatelowi Unii Europejskiej w dziedzinie dostępu do świadczeń z zakresu pomocy społecznej zgodnie z zasadą równego traktowania w sytuacji, gdy przyjmujące państwo członkowskie przyznało mu prawo pobytu oparte na prawie krajowym na warunkach mniej restrykcyjnych od warunków przewidzianych w dyrektywie 2004/38/WE[2].

[1] Język oryginału: francuski.

[2] Dyrektywie 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. 2004, L 158, s. 77 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 5, s. 46).

4. Sprawa ta daje zatem Trybunałowi sposobność wyjaśnienia wzajemnej relacji art. 18 TFUE i art. 24 tej dyrektywy oraz zagadnienia, na jakich warunkach należy wdrożyć zasadę równego traktowania w sytuacji, gdy uregulowanie krajowe wyklucza z dostępu do zasiłków z zabezpieczenia społecznego, które mają na celu zapewnienie beneficjentom minimum środków egzystencji, niektórych obywateli Unii ze względu na charakter ich prawa pobytu, podczas gdy obywatelom danego państwa członkowskiego, którzy znajdują się w takiej samej sytuacji ubóstwa, świadczenia te są zapewniane.

5. W niniejszej opinii zaproponuję Trybunałowi, aby uznał, że odmowa przyznania przez państwo członkowskie świadczenia z zakresu pomocy społecznej obywatelowi innego państwa członkowskiego, który nie jest aktywny zawodowo, wyłącznie ze względu na charakter jego prawa pobytu, przyznanego zgodnie z przepisami krajowymi bez żadnych warunków dotyczących posiadania zasobów, może stanowić pośrednią dyskryminację ze względu na przynależność państwową, czego sprawdzenie należy do sądu odsyłającego, a w takim przypadku uregulowanie to wykracza poza to, co jest konieczne do utrzymania równowagi systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Umowa o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa

6. Motywy szósty i ósmy preambuły umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej [3], zatwierdzonej decyzją (UE) 2020/135 [4], stanowią:

„uznając, że konieczne jest zapewnienie, na zasadzie wzajemności, ochrony obywatelom Unii i obywatelom Zjednoczonego Królestwa, a także członkom ich rodzin, w przypadku gdy przed datą określoną w niniejszej umowie korzystali oni z prawa do swobodnego przemieszczania się, jak również zapewnienie, by ich prawa wynikające z niniejszej umowy były egzekwowalne i oparte na zasadzie niedyskryminacji; uznając również, że należy chronić prawa wynikające z okresów podlegania ubezpieczeniu społecznemu,

[…]

uwzględniając, że w interesie zarówno Unii, jak i Zjednoczonego Królestwa leży ustanowienie okresu przejściowego lub okresu wdrażania, w trakcie którego […] prawo Unii, w tym umowy międzynarodowe, powinno mieć zastosowanie do Zjednoczonego Królestwa i na jego terytorium, zasadniczo z takim samym skutkiem jak w odniesieniu do państw członkowskich, w celu uniknięcia zakłóceń w okresie, w którym negocjowane będą umowa lub umowy dotyczące przyszłych stosunków […]”.

[3] Dz.U. 2020, L 29, s. 7, zwanej dalej „umową o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa”.

[4] Decyzją Rady z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie zawarcia Umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Dz.U. 2020, L 29, s. 1).

7. Artykuł 2 lit. a) i c) umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa stanowi:

„Na użytek niniejszej umowy stosuje się następujące definicje:

a) »prawo Unii« oznacza:

(i) Traktat o Unii Europejskiej (TUE), Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej […], ze zmianami lub uzupełnieniami, a także traktaty o przystąpieniu oraz Kart[ę] praw podstawowych Unii Europejskiej [zwaną dalej »kartą«], zwane dalej łącznie »traktatami«;

(ii) zasady ogólne prawa Unii;

(iii) akty przyjęte przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii;

[…]

c) »obywatel Unii« oznacza każdą osobę posiadającą obywatelstwo państwa członkowskiego”.

8. Druga część umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa, zatytułowana „Prawa obywatelskie”[5], zawiera art. 9–39.

9. W art. 13 ust. 1 tej umowy wyjaśniono:

„Obywatele Unii i obywatele Zjednoczonego Królestwa mają prawo pobytu w państwie przyjmującym z uwzględnieniem ograniczeń i warunków określonych w art. 21, 45 lub 49 TFUE oraz art. 6 ust. 1, art. 7 ust. 1 lit. a), b) lub c), art. 7 ust. 3, art. 14, art. 16 ust. 1 lub art. 17 ust. 1 dyrektywy [2004/38]”.

10. Artykuł 86 ust. 2 i 3 wspomnianej umowy przewiduje:

„2. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej pozostaje właściwy do wydawania orzeczeń w trybie prejudycjalnym na wnioski sądów Zjednoczonego Królestwa złożone przed zakończeniem okresu przejściowego.

3. Na użytek niniejszego rozdziału uznaje się, że postępowania zostały wszczęte przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zostały złożone w dniu wpisania do rejestru dokumentu wszczynającego postępowanie przez sekretariat Trybunału Sprawiedliwości lub Sądu, odpowiednio do przypadku”.

11. Artykuł 89 ust. 1 tej umowy stanowi:

„Wyroki i postanowienia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydane przed zakończeniem okresu przejściowego, jak również wyroki i postanowienia wydane po zakończeniu okresu przejściowego w postępowaniach, o których mowa w art. 86 i 87, mają w całości moc wiążącą w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa i w Zjednoczonym Królestwie”.

[5] Wyróżnienie własne.

12. Artykuł 126 umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa, zatytułowany „Okres przejściowy", stanowi:

„Obowiązuje okres przejściowy lub okres wdrażania, który rozpoczyna się z dniem wejścia w życie niniejszej umowy i kończy się w dniu 31 grudnia 2020 r.".

13. Artykuł 127 tej umowy w ust. 1 i 3 stanowi:

„1. O ile niniejsza umowa nie stanowi inaczej, w okresie przejściowym prawo Unii ma zastosowanie do Zjednoczonego Królestwa i na jego terytorium.

[…]

3. W okresie przejściowym prawo Unii mające zastosowanie zgodnie z ust. 1 wywołuje takie same skutki prawne w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa i w Zjednoczonym Królestwie, jakie wywołuje w Unii i w jej państwach członkowskich, oraz jest stosowane zgodnie z tymi samymi metodami i ogólnymi zasadami, jak te mające zastosowanie w Unii".

14. Umowa o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa weszła w życie w dniu 31 stycznia 2020 r. o północy [6].

2. Dyrektywa 2004/38

15. Motywy 10, 20 i 21 dyrektywy 2004/38 przewidują:

„(10) Osoby korzystające z prawa pobytu nie powinny […] 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.

[…]

(20) Zgodnie z zakazem dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, wszyscy obywatele Unii i członkowie ich rodzin zamieszkujący w państwie członkowskim na podstawie niniejszej dyrektywy, powinni korzystać w tym państwie członkowskim z równego traktowania, jak jego obywatele w dziedzinach objętych traktatem, z zastrzeżeniem szczególnych postanowień wyraźnie sformułowanych w traktacie lub prawie wtórnym.

(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".

[6] Zobacz podsumowanie etapów wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii, dostępne na następującej stronie internetowej: https://eur-lex.europa.eu/content/news/Brexit-UK-withdrawal-from-the-eu.html?locale=pl.

16. Zgodnie z art. 1 tej dyrektywy:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia:

a) warunki regulujące korzystanie z prawa swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich przez obywateli Unii i członków ich rodziny;

b) prawo stałego pobytu na terytorium państw członkowskich dla obywateli Unii i członków ich rodziny;

c) ograniczenia w prawach określonych w lit. a) i b) uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego".

17. Artykuł 3 ust. 1 dyrektywy 2004/38 stanowi:

„Niniejszą dyrektywę stosuje się w odniesieniu do wszystkich obywateli Unii, którzy przemieszczają się do innego państwa członkowskiego lub przebywają w innym państwie członkowskim niż państwo członkowskie, którego są obywatelami, oraz do członków ich rodziny, jak zdefiniowano w art. 2 ust. 2, którzy im towarzyszą lub do nich dołączają".

18. Artykuł 7 dyrektywy 2004/38, zatytułowany „Prawo pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące", stanowi w ust. 1 lit. b) i d):

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

[…]

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;

[…]

d) są członkami rodziny [w rozumieniu art. 2 pkt 2)] towarzyszącymi lub dołączającymi do obywatela Unii, który spełnia warunki określone w lit. a), b) lub c)".

19. Zgodnie z art. 24 tej dyrektywy, zatytułowanym „Równe traktowanie":

„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 [świadczenia z zakresu] 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 nie będących pracownikami najemnymi, osób pracujących [osobami pracującymi] na własny rachunek, osób [osobami], które zachowują ten status, i członków ich rodziny".

20. Artykuł 37 wspomnianej dyrektywy stanowi:

„Przepisy niniejszej dyrektywy nie naruszają jakichkolwiek przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych ustanowionych przez jedno z państw członkowskich, które byłyby mniej restrykcyjne wobec osób objętych niniejszą dyrektywą".

B. Prawo Zjednoczonego Królestwa

1. EU Settlement Scheme – Immigration Rules Appendix EU

21. EU Settlement Scheme – Immigration Rules Appendix EU [system pobytu UE – załącznik UE do przepisów imigracyjnych (zwany dalej „załącznikiem UE")] [7] ustanawia zgodnie z wyjaśnieniami rządu Zjednoczonego Królestwa nowy system, który został opracowany w konsekwencji wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii i w ramach przygotowania do niego. Pozwala on wszystkim obywatelom Unii, Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Szwajcarii zamieszkałym w Zjednoczonym Królestwie przed dniem 31 grudnia 2020 r. oraz członkom ich rodzin na złożenie wniosku o zezwolenie na pozostanie w Zjednoczonym Królestwie. Ten załącznik UE wszedł w życie w dniu 30 marca 2019 r. Przewiduje on, że wnioski o przyznanie prawa pobytu należy składać najpóźniej do dnia 30 czerwca 2021 r. [8].

22. Załącznik UE przewiduje przyznawanie:

– statusu rezydenta długoterminowego, który daje prawo do bezterminowego pobytu w Zjednoczonym Królestwie wnioskodawcom, którzy w sposób ciągły zamieszkiwali w Zjednoczonym Królestwie przez okres pięciu lat, na podstawie art. 2, 2A i 11–13, oraz

– statusu rezydenta tymczasowego, który uprawnia wnioskodawców do pozostawania w Zjednoczonym Królestwie przez okres pięciu lat, a tym samym do osiągnięcia po jego zakończeniu okresu zamieszkiwania wymaganego do ubiegania się o status rezydenta długoterminowego, na podstawie art. 3, 3A i 14.

23. Zdaniem rządu Zjednoczonego Królestwa, w odróżnieniu od art. 7 dyrektywy 2004/38 [9], załącznik UE pozwala obywatelom nieaktywnym zawodowo, którym obecnie nie przysługuje prawo pobytu na podstawie prawa Unii, na dalsze zamieszkiwanie na tym terytorium przed wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa z Unii. Osoby te również mogą uzyskać status rezydenta długoterminowego po pięciu latach zwykłego pobytu. Od momentu uzyskania tego statusu mają bezwarunkowy dostęp do systemu zabezpieczenia społecznego Zjednoczonego Królestwa.

[7] https://www.gov.uk/guidance/immigration-rules/immigration-rules-appendix-eu.

[8] Jest to ten sam termin, co w przypadku wniosków złożonych na podstawie art. 18 ust. 1 lit. b) umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa, od dnia 1 stycznia 2021 r. Zobacz również przypis 29 do niniejszej opinii.

[9] Zjednoczone Królestwo powołuje się na wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., Ziółkowski i Szeja (C-424/10 i C-425/10, zwany dalej „wyrokiem Ziółkowski i Szeja", EU:C:2011:866).

2. Przepisy w sprawie zasiłku na pokrycie kosztów utrzymania z 2016 r.

24. Universal Credit Regulations (Northern Ireland) 2016 [przepisy w sprawie zasiłku na pokrycie kosztów utrzymania (Irlandia Północna) z 2016 r.], zmienione przez Social Security (Income-related Benefits) (Updating and Amendment) (EU Exit) Regulations (Northern Ireland) 2019 [przepisy o zabezpieczeniu społecznym (świadczenia związane z dochodem) (uaktualnienie i zmiana) (wystąpienie z UE) (Irlandia Północna) z 2019 r. [10]] [11], zawierają przepisy określające osoby, które mają prawo do zasiłku na pokrycie kosztów utrzymania, i sposób jego obliczania.

25. Zasiłek na pokrycie kosztów utrzymania jest systemem ochrony socjalnej finansowanym z podatków i podlegającym warunkom dotyczącym dochodu, zastępującym szereg innych zasiłków z zabezpieczenia społecznego, które zniesiono (lub które nadal pozostają w mocy), takich jak zasiłek dla osób poszukujących pracy, zasiłek pracowniczy i zasiłek wsparcia oparte na dochodzie, świadczenie uzupełniające dochód, ulga podatkowa dla osób aktywnych zawodowo, ulga podatkowa na dziecko oraz zasiłek mieszkaniowy [12].

26. Warunkiem, od którego uzależnione jest prawo do zasiłku na pokrycie kosztów utrzymania, jest zgodnie z art. 9 ust. 1 lit. c) Welfare Reform (Northern Ireland) Order 2015 [rozporządzenia z 2015 r. w sprawie reformy systemu opieki społecznej (Irlandia Północna)] fakt przebywania w Irlandii Północnej [13].

27. Artykuł 9 przepisów w sprawie zasiłku na pokrycie kosztów utrzymania z 2016 r. przewiduje:

„1) W celu ustalenia, czy dana osoba spełnia podstawowy warunek przebywania w Irlandii Północnej – z wyjątkiem sytuacji, gdy dana osoba jest objęta zakresem stosowania ust. 4 – należy uznać, że dana osoba nie przebywa w Irlandii Północnej, jeżeli nie ma miejsca zwykłego pobytu w Zjednoczonym Królestwie, na Wyspach Normandzkich, na wyspie Man ani w Republice Irlandii.

2) Uznaje się, że dana osoba ma miejsce zwykłego pobytu w Zjednoczonym Królestwie, na Wyspach Normandzkich, na wyspie Man lub w Republice Irlandii, tylko wtedy, gdy przysługuje jej prawo pobytu w jednym z tych miejsc.

3) Do celów ust. 2 prawo pobytu nie obejmuje prawa, które istnieje na następującej podstawie:

a) art. 13 Immigration (European Economic Area) Regulations 2016 [przepisów w sprawie imigracji (EOG) z 2016 r.] [[14]] lub art. 6 dyrektywy [2004/38],

[10] Zwane dalej „przepisami o zabezpieczeniu społecznym z 2019 r.”.

[11] Zwane dalej łącznie „przepisami w sprawie zasiłku na pokrycie kosztów utrzymania z 2016 r.”.

[12] Zobacz uzasadnienie przepisów w sprawie zasiłku na pokrycie kosztów utrzymania z 2016 r., dostępne pod następującym adresem internetowym: https://www.legislation.gov.uk/nisr/2016/216/pdfs/nisrem_20160216_en.pdf.

[13] Przepisy identyczne co do istoty mają zastosowanie w pozostałej części Zjednoczonego Królestwa, przy czym terytorium odniesienia jest terytorium Wielkiej Brytanii zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. c) Welfare Reform Act 2012 (ustawy z 2012 r. w sprawie reformy systemu opieki społecznej) i z przepisami o zabezpieczeniu społecznym z 2019 r.

[14] Zwanych dalej „przepisami w sprawie imigracji (EOG)”. Artykuł ten dotyczy prawa pobytu początkowego i odnosi się do pobytu przez okres krótszy niż trzy miesiące.

b) art. 14 [przepisów w sprawie imigracji (EOG)][15], lecz wyłącznie w przypadkach, gdy takie prawo istnieje na podstawie przepisów w sprawie imigracji (EOG) ze względu na to, że osoba ta jest:

   (i) osobą uprawnioną w rozumieniu art. 6 ust. 1 tego rozporządzenia jako osoba poszukująca pracy lub

   (ii) członkiem rodziny (w rozumieniu art. 7 wspomnianych przepisów) takiej osoby poszukującej pracy,

c) art. 16 przepisów w sprawie imigracji (EOG), lecz jedynie w przypadkach, gdy prawo istnieje na podstawie tych przepisów, ponieważ dana osoba spełnia kryteria określone w art. 16 ust. 5 wspomnianych przepisów[16] lub w art. 20 [TFUE] (w przypadku gdy prawo pobytu powstaje z tego względu, że w przeciwnym razie obywatel brytyjski zostałby pozbawiony możliwości skutecznego korzystania ze swoich praw jako obywatel Unii); lub

d) osoba, która uzyskała ograniczone zezwolenie na wjazd lub pobyt w Zjednoczonym Królestwie na podstawie Immigration Act 1971 [(ustawy z 1971 r. o imigracji)] na podstawie:

   (i) [*załącznika UE*[17]] lub

   (ii) jej sytuacji jako osoby posiadającej prawo pobytu uznane zgodnie z orzecznictwem Zambrano [wyrok z dnia 8 marca 2011 r., Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124)], zdefiniowanej w załączniku 1 do [załącznika UE], przyjętego na podstawie art. 3 ust. 2 ustawy o imigracji z 1971 r.

4) Osoba jest objęta tym ustępem, jeżeli jest to:

a) osoba uprawniona do celów art. 6 przepisów w sprawie imigracji (EOG) jako pracownik najemny lub osoba pracująca na własny rachunek,

b) członek rodziny osoby, o której mowa w lit. a) w rozumieniu art. 7 ust. 1 lit. a), b) lub c) przepisów w sprawie imigracji (EOG)[18],

c) osoba, która ma prawo stałego pobytu w Zjednoczonym Królestwie na podstawie art. 15 ust. 1 lit. c), d) lub e) przepisów w sprawie imigracji (EOG),

d) uchodźca w rozumieniu art. 1 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, podpisanej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r., zmienionej art. 1 ust. 2 Protokołu dotyczącego statusu uchodźców, podpisanego w Nowym Jorku w dniu 31 stycznia 1967 r.,

15 Artykuł ten odnosi się do prawa pobytu przedłużonego, odpowiadającego prawu, o którym mowa w art. 7 dyrektywy 2004/38.

16 To znaczy jest osobą będącą głównym źródłem utrzymania obywateli Zjednoczonego Królestwa.

17 Wyróżnienie własne. Jest to zmiana wynikająca z przepisów o zabezpieczeniu społecznym z 2019 r., na której opiera się wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. W swoich uwagach na piśmie ministerstwo spraw społecznych Irlandii Północnej wyjaśnia, że odniesienie w pierwszym i drugim pytaniu sądu odsyłającego do art. 9 ust. 3 lit. c) ppkt (i) odsyła do przepisu obowiązującego w Wielkiej Brytanii. W konsekwencji, do celów niniejszego odesłania prejudycjalnego pochodzącego z Irlandii Północnej, pytania należy rozumieć jako dotyczące art. 9 ust. 3 lit. d) ppkt (i) przepisów w sprawie zasiłku na pokrycie kosztów utrzymania z 2016 r., który jest jego odpowiednikiem dla Irlandii Północnej.

18 W postanowieniu odsyłającym wyjaśniono, że zgodnie ze stanowiskiem służby odpowiedzialnej za zasiłek na pokrycie kosztów utrzymania definicja członka rodziny, który zachował prawo pobytu, jest identyczna z definicją zawartą w art. 10 przepisów w sprawie imigracji (EOG) i że CG nie może się na nią powoływać, ponieważ nie wykazała, że pozostaje w związku małżeńskim lub w stałym związku z partnerem będącym obywatelem Unii.

e) osoba, która uzyskała zezwolenie lub którą uważa się za posiadającą zezwolenie, na podstawie innej niż przepisy ustanowione na mocy art. 3 ust. 2 ustawy o imigracji z 1971 r., jeżeli zezwolenie to jest:

   (i) zezwoleniem uznaniowym na wjazd lub pozostanie w Zjednoczonym Królestwie,

   (ii) zezwoleniem na pozostanie na podstawie wyjątku dotyczącego przemocy w rodzinie lub

   (iii) zezwoleniem uważanym za udzielone na podstawie art. 3 Displaced Persons (Temporary Protection) Regulations 2005 [przepisów w sprawie osób wysiedlonych (ochrona tymczasowa) z 2005 r.],

f) osoba, która korzysta z ochrony humanitarnej przyznanej na podstawie tych przepisów, lub

g) osoba, niebędąca osobą podlegającą kontroli imigracyjnej w rozumieniu art. 115 ust. 9 Immigration and Asylum Act 1999 [ustawy z 1999 r. o imigracji i azylu], która przebywa w Zjednoczonym Królestwie w związku z jej zobowiązaniem do powrotu, wydaleniem lub innym prawnym odesłaniem z terytorium innego państwa do Zjednoczonego Królestwa".

III. Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

28. Skarżąca w postępowaniu głównym, CG, jest obywatelką niderlandzką i chorwacką, niezamężną matką dwójki małych dzieci [19], która według oświadczenia przybyła do Irlandii Północnej w 2018 r. [20]. W Zjednoczonym Królestwie nigdy nie wykonywała działalności gospodarczej, przy czym mieszkała wraz ze swoim partnerem będącym ojcem jej dzieci, który jest obywatelem Unii i posiada obywatelstwo niderlandzkie, aż do momentu, gdy w związku z zarzucaną mu przemocą domową zamieszkała w ośrodku dla maltretowanych kobiet [21]. CG nie posiada zasobów i nie ma dostępu do żadnych zasiłków z zabezpieczenia społecznego, mogących pomóc jej w zaspokojeniu potrzeb swoich i dzieci.

29. W dniu 4 czerwca 2020 r. CG uzyskała w Zjednoczonym Królestwie status rezydenta tymczasowego na podstawie załącznika UE. Status ten jest przyznawany przez Home Office (ministerstwo spraw wewnętrznych, Zjednoczone Królestwo) obywatelom Unii, którzy zamieszkiwali w Zjednoczonym Królestwie przez okres krótszy niż pięć lat, przy czym nie podlegali oni obowiązkowi posiadania wystarczających zasobów. Status ten daje możliwość pozostania w Zjednoczonym Królestwie na czas określony pięciu lat od zakończenia okresu przejściowego [22] przewidzianego w umowie o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa.

[19] Zgodnie z aktami sprawy dwoje dzieci urodziło się w Zjednoczonym Królestwie, odpowiednio w dniu 1 marca 2019 r. i w 2020 r. Starsze z dzieci nie jest w wieku szkolnym. Appeal Tribunal for Northern Ireland (sąd apelacyjny dla Irlandii Północnej, Zjednoczone Królestwo), będący sądem odsyłającym, wyjaśnił w odpowiedzi na pytania Trybunału dotyczące wniosku o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym, że według oświadczenia CG dzieci są objęte nadzorem Social Services (służb socjalnych, Zjednoczone Królestwo).

[20] CG wskazuje, że przybyła do Zjednoczonego Królestwa „[p]od koniec 2018 r. lub na początku 2019 r." w celu przyjęcia przez jej partnera oferty zatrudnienia. Komisja Europejska przyjęła datę 21 stycznia 2019 r.

[21] Zgodnie z uwagami CG, po kilkukrotnych przeprowadzkach pomiędzy miejscem zamieszkania, w którym mieszkała ze swym agresywnym partnerem, i wspomnianym ośrodkiem, z początkiem 2020 r. definitywnie zamieszkała w tym ostatnim miejscu. W odpowiedzi na pytania Trybunału dotyczące wniosku o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym sąd odsyłający wyjaśnił Trybunałowi, że pobytu CG w ośrodku nie można uznać za stałe zamieszkanie. W swoich uwagach na piśmie CG wyjaśniła, że w styczniu 2021 r. zamieszkała w niezależnym mieszkaniu zapewnionym przez służby socjalne.

[22] Zobacz pkt 12 niniejszej opinii.

30. W odniesieniu do prawa pobytu CG [23] sąd odsyłający stwierdza, że:

– CG nie może powoływać się na status „członka rodziny", ponieważ nie wykazała, że pozostaje w związku małżeńskim lub w stałym związku z obywatelem Unii,

– CG uzyskała zezwolenie na pobyt czasowy (status rezydenta tymczasowego), które należy odróżnić od „residence permit" (karty pobytu).

31. W dniu 8 czerwca 2020 r. CG złożyła do ministerstwa spraw społecznych Irlandii Północnej wniosek o świadczenie z zakresu pomocy społecznej (zasiłek na pokrycie kosztów utrzymania). Organ ten decyzją z dnia 17 czerwca 2020 r. oddalił jej wniosek na podstawie art. 9 ust. 3 lit. d) ppkt (i) przepisów w sprawie zasiłku na pokrycie kosztów utrzymania z 2016 r., wprowadzonego przepisami o zabezpieczeniu społecznym z 2019 r., z tego względu, że wskutek tej zmiany obywatele Unii posiadający prawo pobytu w Zjednoczonym Królestwie na czas określony na podstawie załącznika UE nie spełniają określonego w tym przepisie warunku pobytu w Irlandii Północnej, od którego spełnienia jest uzależnione uzyskanie świadczenia z zakresu pomocy społecznej. Wniosek o ponowne rozpatrzenie złożony przez CG został oddalony w dniu 30 czerwca 2020 r.

32. CG wniosła skargę do sądu odsyłającego na tę decyzję. CG kwestionuje zgodność z prawem art. 9 ust. 3 lit. d) ppkt (i) przepisów w sprawie zasiłku na pokrycie kosztów utrzymania z 2016 r. Twierdzi ona, że przepis ten, wykluczający możliwość korzystania ze świadczenia z zakresu pomocy społecznej przez obywateli Unii, których Zjednoczone Królestwo uznało za legalnie zamieszkujących na jego terytorium, jest niezgodny z obowiązkami Zjednoczonego Królestwa wynikającymi z European Communities Act 1972 (ustawy z 1972 r. o Wspólnotach Europejskich) [24] i narusza art. 18 TFUE.

33. W tym względzie CG podnosi, że odmowa przyznania jej świadczenia z zakresu pomocy społecznej pomimo przyznania jej na podstawie prawa krajowego prawa pobytu na czas określony, nawet jeśli nie miałaby prawa pobytu w świetle prawa Unii, stanowi różnicę w traktowaniu w stosunku do obywateli brytyjskich, a tym samym dyskryminację ze względu na przynależność państwową.

34. Ministerstwo spraw społecznych Irlandii Północnej utrzymuje natomiast, że zgodnie z prawem Zjednoczonego Królestwa status rezydenta tymczasowego sam w sobie nie przyznaje prawa do świadczeń z zakresu pomocy społecznej, które nadal podlegają odrębnym warunkom kwalifikowalności.

[23] W uwagach na piśmie CG wyjaśniła, po pierwsze, że przez pierwsze trzy miesiące swojego pobytu w Zjednoczonym Królestwie miała prawo przebywać tam bez żadnych warunków ani formalności zgodnie z art. 6 dyrektywy 2004/38. Po upływie tego trzymiesięcznego terminu nie została wezwana przez władze Zjednoczonego Królestwa do wykazania prawa stałego pobytu. Nie zażądano od niej ani nie nakazano jej opuszczenia Zjednoczonego Królestwa. W okresie od października 2019 r. do stycznia 2020 r. CG i jej pierwsze dziecko wyjechali tymczasowo ze Zjednoczonego Królestwa do Niderlandów i zatrzymali się u rodziców CG, a następnie powrócili. Podkreśla ona, że przez cały czas swojego pobytu przebywała w Irlandii Północnej. Po drugie, wyjaśniła, że nie może ubiegać się o zezwolenie na pobyt na czas nieokreślony jako ofiara przemocy domowej. Jej wniosek, złożony w tym względzie w dniu 11 listopada 2020 r., został oddalony w dniu 3 marca 2021 r. Zobacz, w przedmiocie warunków uzyskania tego zezwolenia, przypis 18 do niniejszej opinii.

[24] Ustawa z 1972 r. o Wspólnotach Europejskich jest ustawą o przystąpieniu Zjednoczonego Królestwa do Unii.

35. Podnosi ono, że okoliczności niniejszej sprawy różnią się od okoliczności sprawy, która doprowadziła do wydania wyroku z dnia 7 września 2004 r., Trojani [25], a sądy krajowe niezmiennie stosują wyrok Supreme Court (sądu najwyższego, Zjednoczone Królestwo) z dnia 16 marca 2011 r. w sprawie Patmalniece, w którym orzeczono, że chociaż stosowanie kryterium miejsca zwykłego pobytu było pośrednio dyskryminujące, jest jednak uzasadnione.

36. W tych okolicznościach Appeal Tribunal for Northern Ireland (sąd apelacyjny dla Irlandii Północnej) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 9 ust. 3 lit. [d] ppkt (i) [przepisów w sprawie zasiłku na pokrycie kosztów utrzymania z 2016 r.) – wprowadzony na mocy [przepisów o zabezpieczeniu społecznym z 2019 r.] – i wyłączający z prawa do zasiłków z zabezpieczenia społecznego obywateli UE mających prawo pobytu w kraju (zezwolenie na pobyt czasowy) [w tym przypadku »status rezydenta tymczasowego« zgodnie z załącznikiem UE], jest bezprawnie dyskryminujący (bezpośrednio lub pośrednio) w rozumieniu art. 18 [TFUE] oraz niezgodny ze zobowiązaniami ciążącymi na Zjednoczonym Królestwie na mocy [ustawy z 1972 r. o Wspólnotach Europejskich]?

2) Na wypadek udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze i uznania art. 9 ust. 3) lit. [d] ppkt (i) [przepisów w sprawie zasiłku na pokrycie kosztów utrzymania z 2016 r.] za pośrednio dyskryminujący, czy art. 9 ust. 3) lit. d) ppkt (i) [przepisów w sprawie zasiłku na pokrycie kosztów utrzymania z 2016 r.] jest uzasadniony w rozumieniu art. 18 [TFUE] i niezgodny ze zobowiązaniami ciążącymi na Zjednoczonym Królestwie na mocy [ustawy z 1972 r. o Wspólnotach Europejskich]?”.

37. W dniu 11 lutego 2021 r. prezes Trybunału uwzględnił wniosek o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym zgodnie z art. 105 regulaminu postępowania.

38. CG [26], ministerstwo spraw społecznych Irlandii Północnej, rząd Zjednoczonego Królestwa oraz Komisja złożyły uwagi na piśmie i przedstawiły uwagi ustne na rozprawie, która odbyła się w dniu 4 maja 2021 r.

[25] C-456/02, zwanego dalej „wyrokiem Trojani”, EU:C:2004:488.

[26] W uwagach na piśmie CG wyjaśniła, że w sprawie Fratila/Secretary of State for Work and Pensions [2020] EWCA Civ 1741 przepisy analogiczne do przepisów zakwestionowanych w niniejszej sprawie, mające zastosowanie do Wielkiej Brytanii, zostały uznane orzeczeniem Court of Appeal (sądu apelacyjnego, Zjednoczone Królestwo) z dnia 18 grudnia 2020 r. za niezgodne z prawem z powodu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, sprzecznej z art. 18 TFUE. Orzeczenie to zostało zaskarżone przez Secretary of State for Work and Pensions (ministra ds. pracy i zabezpieczenia społecznego) przed Supreme Court (sądem najwyższym), a rozprawę, na której ma nastąpić rozpatrzenie tej skargi, wyznaczono na dni 18 i 19 maja 2021 r. CG wskazuje, że postępowanie to dotyczy dwóch obywateli rumuńskich, a mianowicie G. Fratili, przybyłej do Zjednoczonego Królestwa, która pracowała nieco krócej niż rok i której następnie odebrano status pracownika. Wystąpiła ona o zasiłek na pokrycie kosztów utrzymania, którego jej odmówiono. Nieco wcześniej przyznano jej status rezydenta tymczasowego. W tym momencie znajdowała się ona w Zjednoczonym Królestwie od prawie pięciu lat. Następnie uzyskała ona status rezydenta długoterminowego i zasiłek na pokrycie kosztów utrzymania został jej przyznany. Druga osoba, której dotyczy sprawa, to R. Tanase, dożywotnio niepełnosprawny i przemieszczający się za pomocą wózka inwalidzkiego. Przybył on do Zjednoczonego Królestwa w celu uzyskania opieki od G. Fratili. Otrzymuje on w Rumunii różne świadczenia, w tym rentę inwalidzką, emeryturę podstawową i zasiłek opiekuńczy. Jemu również odmówiono zasiłku na pokrycie kosztów utrzymania tuż po uzyskaniu statusu rezydenta tymczasowego. Zamieszkiwał on w Zjednoczonym Królestwie od pięciu miesięcy. Zobacz pkt 13 i 14 orzeczenia dostępnego pod następującym adresem internetowym: https://files.gcnchambers.co.uk/wp-content/uploads/2020/12/18111043/Fratila-v-Secretary-of-State-for-Work-and-Pensions-2020-EWCA-1741-18-December-2020.pdf.

IV. Analiza

39. Sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy istnieje bezpośrednia lub pośrednia dyskryminacja w rozumieniu art. 18 TFUE wynikająca z wyłączenia niektórych obywateli Unii zamieszkałych w Zjednoczonym Królestwie z kręgu uprawnionych do zasiłków z zabezpieczenia społecznego ze względu na charakter prawa pobytu, które zostało im przyznane na podstawie prawa krajowego.

40. Mając na względzie okoliczności faktyczne sprawy w postępowaniu głównym oraz obszerne orzecznictwo Trybunału w dziedzinie równego traktowania dotyczące prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego, o które mogą się ubiegać obywatele Unii, którzy skorzystali ze swobody przemieszczania się, uważam, że konieczne jest sprecyzowanie kontekstu prawnego, w jaki wpisuje się wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

A. W przedmiocie kontekstu prawnego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i jego przeformułowania

41. W pierwszej kolejności należy moim zdaniem wyjaśnić podstawę właściwości Trybunału, ponieważ przedmiotem sporu jest wniosek o zasiłek z zabezpieczenia społecznego złożony w dniu 8 czerwca 2020 r. przez obywatela Unii zamieszkałego w Zjednoczonym Królestwie, który został oddalony w dniu 30 czerwca 2020 r., czyli w okresie przejściowym ustalonym w umowie o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa [27]. W tym względzie podkreślam, że spór nie dotyczy prawa pobytu, zwanego „statusem rezydenta tymczasowego", które zostało przyznane CG w dniu 4 czerwca 2020 r. na podstawie załącznika UE [28], lecz odmowy, ze względu na charakter jej prawa pobytu, przyznania jej zasiłku na pokrycie kosztów utrzymania. W związku z tym, że wszystkie okoliczności faktyczne i mające zastosowanie przepisy krajowe sytuują się albo przed okresem przejściowym, albo w jego trakcie, a wniosek sądu odsyłającego został zarejestrowany przez sekretariat w dniu 30 grudnia 2020 r., Trybunał jest właściwy do orzekania w przedmiocie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 86 ust. 2 i 3 umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa [29].

42. W drugiej kolejności, jeśli chodzi o kwalifikację świadczeń, o które wnosi CG na podstawie art. 18 TFUE, determinującą ustalenie przepisów prawa Unii, zgodnie z którymi należy badać zgodność przepisów krajowych z zasadą równego traktowania [30], pragnę zauważyć, że jest bezsporne, iż to brak zasobów stanowi podstawę wniosku CG o zasiłek na pokrycie kosztów utrzymania dla niej i jej dzieci [31], a świadczenie to jest kwalifikowane jako „świadczenie z zakresu

27 Zobacz pkt 12 niniejszej opinii.

28 W tym dniu nie mógł zostać przyznany nowy status pobytu ustanowiony w art. 18 umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa. O ile zgodnie z art. 19 tej umowy w okresie przejściowym wnioski o przyznanie tego statusu mogą być składane z wyprzedzeniem, o tyle decyzje o ich uwzględnieniu lub oddaleniu wchodzą w życie dopiero od dnia 1 stycznia 2021 r. Ponadto wnioskodawcy muszą spełnić warunki równoważne warunkom określonym w dyrektywie 2004/38.

29 Na podstawie art. 158 ust. 1 akapit drugi umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa inaczej byłoby jedynie w przypadku, gdyby przedmiotem postępowania wszczętego po dniu 1 lutego 2020 r., czyli w okresie przejściowym, była decyzja w sprawie wniosku złożonego na podstawie art. 19 tej umowy, przewidującego możliwość zwrócenia się z wyprzedzeniem o przyznanie nowego statusu pobytu lub dokumentu pobytowego, o którym mowa w art. 18 wspomnianej umowy (ust. 1 i 4).

30 Zobacz w szczególności wyrok z dnia 15 września 2015 r., Alimanovic (C-67/14, zwany dalej „wyrokiem Alimanovic", EU:C:2015:597, pkt 42–44 i przytoczone tam orzecznictwo).

31 Jeśli chodzi o zakres wyrażenia „zasiłek na pokrycie kosztów utrzymania", zob. pkt 25 niniejszej opinii. Służy ono do oznaczenia szeregu zasiłków, z których pewne mogą być regulowane szczególnymi przepisami prawa Unii. Zobacz tytułem przykładu wyrok z dnia 14 czerwca 2016 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-308/14, zwany dalej „wyrokiem Komisja/Zjednoczone Królestwo", EU:C:2016:436, pkt 27, 55).

pomocy społecznej" w rozumieniu dyrektywy 2004/38. Udzielone na rozprawie wyjaśnienie, zgodnie z którym świadczenie, o które wnosi CG, miało pokrywać jej wydatki na ochronę zdrowia, nie może zmienić tej kwalifikacji.

43. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału pojęcie „świadczeń z zakresu pomocy społecznej" obejmuje wszelkie nieskładkowe świadczenia pieniężne, które stanowią wyraz solidarności narodowej i są finansowane jako takie [32]. Jako że pomoc ta ma na celu zapewnienie utrzymania osoby, która ją otrzymuje, jest ona bezwarunkowa. W tym względzie Trybunał przypomniał, że świadczenia takie jak świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania, których funkcją jest zagwarantowanie ich beneficjentom minimum środków utrzymania niezbędnych do prowadzenia życia licującego z godnością ludzką, należy uznać za „świadczenia z zakresu pomocy społecznej" w rozumieniu art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 [33].

44. W trzeciej kolejności warunki pobytu CG różnią się od warunków przewidzianych w dyrektywie 2004/38. Bezsporne jest bowiem, że w dniu 4 czerwca 2020 r. CG uzyskała na podstawie załącznika UE prawo pobytu określane jako „status rezydenta tymczasowego", które przyznawane jest bez żadnych warunków dotyczących zasobów ani objęcia ubezpieczeniem społecznym, nawet jeśli dana osoba nie prowadzi działalności zawodowej. Status ten pozwala jej zgodnie z prawem przebywać w Zjednoczonym Królestwie przez okres pięciu lat, a po upływie tego okresu ubiegać się o status rezydenta długoterminowego, który umożliwi jej korzystanie z zasiłków z zabezpieczenia społecznego.

45. Ponieważ CG, będąca obywatelem Unii, skorzystała ze swobody przemieszczania się i przebywa w tym charakterze na terytorium innego państwa członkowskiego, jej sytuacja jest objęta zakresem stosowania prawa Unii [34], nawet jeśli prawo pobytu zostało jej przyznane na podstawie prawa krajowego na warunkach bardziej elastycznych niż wymogi przewidziane w dyrektywie 2004/38. Należy w tej kwestii wyjaśnić, że ponieważ CG uzyskała prawo pobytu i ubiegała się o świadczenia z zakresu pomocy społecznej w okresie przejściowym, stosowanie prawa Unii jest gwarantowane przez art. 127 umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa.

46. W konsekwencji w czwartej kolejności, jeśli chodzi o możliwość stosowania art. 18 akapit pierwszy TFUE, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że owo postanowienie może być stosowane samodzielnie wyłącznie w sytuacjach podlegających prawu Unii, w odniesieniu do których traktat FUE nie zawiera szczególnych postanowień o zakazie dyskryminacji [35]. Tymczasem w dziedzinie prawa pobytu obywateli Unii na terytorium innego państwa członkowskiego zasada niedyskryminacji została sprecyzowana w art. 24 dyrektywy 2004/38 [36].

[32] W przedmiocie pojęcia „systemu pomocy społecznej" zawartego w art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38 i jego wykładni, zgodnie z którą odnosi się ono do wszelkich 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, zob. wyrok z dnia 19 września 2013 r., Brey (C-140/12, zwany dalej „wyrokiem Brey", EU:C:2013:565, pkt 60, 61).

[33] Zobacz wyrok z dnia 6 października 2020 r., Jobcenter Krefeld (C-181/19, zwany dalej „wyrokiem Jobcenter Krefeld", EU:C:2020:794, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo).

[34] Zobacz wyrok z dnia 11 listopada 2014 r., Dano (C-333/13, zwany dalej „wyrokiem Dano", EU:C:2014:2358, pkt 59).

[35] Zobacz w szczególności wyrok Jobcenter Krefeld (pkt 78 i przytoczone tam orzecznictwo).

[36] Zobacz w szczególności wyrok Dano (pkt 59–61). Pragnę zauważyć, że w drugiej części umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa (zob. pkt 8 niniejszej opinii) art. 18 TFUE powtórzono w jej art. 12, a jego bardziej precyzyjne wyrażenie, mianowicie art. 24 dyrektywy 2004/38 – w art. 23 tej umowy. W przedmiocie orzecznictwa sprzed wejścia w życie tej dyrektywy zob. pkt 54 niniejszej opinii. Zob. także analiza S. Robin-Olivier, Les droits sociaux des „étrangers communautaires", w: *L'Avenir de l'État de Droit Social en Europe*, J. Iliopoulos-Strangas (red.), Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft 2015, s. 217–246, w szczególności s. 221, 228. Zobacz podobnie J. Rondu, Chapitre 2 – L'individu relevant du seul droit national, résultante du caractère partiel de l'intégration, w: *L'individu, sujet du droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant 2020, s. 683–756, w szczególności s. 711, pkt 898. Zdaniem tej autorki art. 18 TFUE nie znajduje już zastosowania, ponieważ lex specialis w postaci art. 24 dyrektywy 2004/38 zastępuje lex generalis, jakim jest zasada równego traktowania w traktatach.

47. A zatem ze względu na sam fakt, że sytuacja rozpatrywana w postępowaniu głównym jest objęta zakresem stosowania dyrektywy 2004/38, nie ma moim zdaniem potrzeby dokonywania oceny sytuacji w świetle art. 18 TFUE, o co wnosi sąd odsyłający.

48. W konsekwencji nie można powoływać się na analogiczność okoliczności faktycznych sprawy w postępowaniu głównym i okoliczności leżących u podstaw wyroków Trybunału, w których dokonał on wykładni postanowień traktatu WE równoważnych postanowieniom art. 18 TFUE w odniesieniu do przypadków przyznania prawa pobytu na podstawie prawa krajowego przed wejściem w życie dyrektywy 2004/38 [37], chociaż orzecznictwo to pozostaje istotne pod pewnymi względami, ponieważ Trybunał wprowadził w nim w życie zasadę niedyskryminacji, sprecyzowaną później w art. 24 tej dyrektywy [38].

49. Innymi słowy, ponieważ ustalono zasadę stosowania dyrektywy 2004/38, a dokładniej jej art. 24, rozpatrywana sytuacja jest zaś objęta zakresem stosowania tej dyrektywy, kwestii prawa do świadczeń z zakresu pomocy społecznej nie należy już badać w świetle art. 18 TFUE, gdyż prowadziłoby to do rozumowania wewnętrznie sprzecznego [39].

50. Należy przypomnieć, że w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE procedury współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem do tego ostatniego należy udzielenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu. W tym aspekcie do Trybunału należy – gdy zajdzie taka potrzeba – przeformułowanie przedstawionych mu pytań [40].

51. W związku z tym proponuję, aby Trybunał przeformułował oba pytania zadane przez sąd odsyłający, które moim zdaniem należy zbadać łącznie, i uznał, że sąd ten zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 24 dyrektywy 2004/38 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego wykluczającemu możliwość otrzymywania świadczeń z zakresu pomocy społecznej przez obywateli Unii, którym przyznano legalne prawo pobytu bez warunków dotyczących posiadania zasobów, podczas gdy świadczenia te są zapewniane obywatelom danego państwa członkowskiego, którzy znajdują się w takiej samej sytuacji ubóstwa, a jeśli tak, to czy taka dyskryminacja może być uzasadniona.

52. Na tym etapie rozważań należy podsumować stan orzecznictwa Trybunału dotyczącego stosowania art. 24 dyrektywy 2004/38, a następnie ocenić możliwość jego dalszej ewolucji w odniesieniu do sytuacji przyznania legalnego prawa pobytu na podstawie ustawodawstwa krajowego mniej restrykcyjnego niż przepisy tej dyrektywy.

[37] W uwagach na piśmie CG przypomniano, że strona ta wskazała w uzasadnieniu swego wniosku, jako argument na rzecz stosowania art. 18 TFUE, wyrok Trojani.

[38] Zobacz w szczególności wyrok Brey (pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).

[39] W tym względzie pragnę zauważyć, że na rozprawie Komisja powtórzyła najpierw ten sposób rozumowania, który opisano w jej uwagach na piśmie, bez powoływania się jednakże na przytoczone tam wyroki, a następnie przeformułowała owo rozumowanie w odpowiedzi na pytanie Trybunału dotyczące stosowania karty. W tym względzie zob. pkt 81 niniejszej opinii.

[40] Zobacz wyrok Brey (pkt 31).

B. W przedmiocie kryterium stosowania art. 24 dyrektywy 2004/38, dotyczącego prawa pobytu „na podstawie dyrektywy", w dziedzinie prawa do świadczeń z zakresu pomocy społecznej

53. Pragnę zauważyć, że od wejścia w życie dyrektywy 2004/38 Trybunał nie wypowiedział się w przedmiocie skutków w zakresie świadczeń z zakresu pomocy społecznej *legalnego prawa pobytu* przyznanego na warunkach innych niż przewidziane w prawie Unii regulującym wjazd i pobyt obywateli państw członkowskich, którzy skorzystali z przysługującej im swobody przemieszczania się.

54. Natomiast przed wejściem w życie dyrektywy 2004/38 Trybunał orzekł, że *obywatele Unii zamieszkujący legalnie* na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego mogą powołać się na zasadę niedyskryminacji, wyrażoną obecnie w art. 18 TFUE, w celu otrzymania świadczenia z zakresu pomocy społecznej [41].

55. Po wejściu w życie dyrektywy 2004/38 Trybunał dokonał wykładni art. 24 tej dyrektywy na podstawie sytuacji, w których zainteresowane osoby nie spełniały przesłanek uzyskania prawa pobytu na warunkach przewidzianych przez tę dyrektywę i dysponowały jedynie zaświadczeniami o bezterminowym pobycie, mającymi wyłącznie walor deklaratoryjny [42]. Przypominam w tym względzie, że art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38 przewiduje, że wszyscy obywatele Unii posiadają prawo pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego przez okres dłuższy niż trzy miesiące, jeżeli posiadają wystarczające zasoby, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego w okresie pobytu, oraz są objęci ubezpieczeniem zdrowotnym. Jeżeli obywatel Unii spełnia te warunki, nie można mu odmówić prawa pobytu. A contrario oznacza to, że państwa członkowskie nie mają obowiązku zezwalać na pobyt obywateli innych państw członkowskich, którzy nie dysponują wystarczającymi zasobami.

56. Trybunał orzekł, że art. 24 dyrektywy 2004/38 nie stoi na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, które wyłącza z kręgu uprawnionych do niektórych „specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych", stanowiących również „uprawnienie do pomocy społecznej" w rozumieniu ust. 2 tego artykułu, obywateli innych państw członkowskich, którzy nie spełniają warunków określonych w art. 7 ust. 1 lit. b) tej dyrektywy i nie mogą zatem powoływać się na prawo pobytu na gruncie tego przepisu [43]. W wyroku Brey Trybunał ustanowił warunek, zgodnie z którym wyłączenie to nie może być automatyczne w każdych okolicznościach [44].

57. Wydaje mi się, że należy podkreślić istotny skutek tej przyjętej przez Trybunał wykładni zasady równego traktowania określonej w art. 24 dyrektywy 2004/38.

[41] Zobacz wyroki: z dnia 20 września 2001 r., Grzelczyk (C-184/99, zwany dalej „wyrokiem Grzelczyk", EU:C:2001:458, pkt 32, 33, 35); Trojani (pkt 37, 40).

[42] Zobacz wyroki: Brey (pkt 18); Dano (pkt 36); Alimanovic (pkt 27). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wydanie dokumentu pobytowego nie ma charakteru konstytutywnego, lecz wywołuje jedynie skutek deklaratoryjny. Nie nadaje ono prawa pobytu [zob. w szczególności wyrok z dnia 14 września 2017 r., Petrea (C-184/16, EU:C:2017:684, pkt 32, 33)]. Natomiast kwalifikacja ta nie wyklucza obywatela Unii, który zamieszkiwał w przyjmującym państwie członkowskim *przed* wejściem w życie dyrektywy, lecz zgodnie z prawem na podstawie innych przepisów prawa Unii [wyrok z dnia 7 października 2010 r., Lassal (C-162/09, EU:C:2010:592)].

[43] Zobacz wyrok Dano (pkt 65, 66).

[44] Patrz pkt 80 tego wyroku.

58. W wyroku Dano Trybunał, po stwierdzeniu, że rozpatrywana sytuacja nie jest objęta zakresem stosowania art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 [45] i że przepis ten stanowi odstępstwo od zasady niedyskryminacji wyrażonej w art. 18 TFUE [46], zbadał jednak na podstawie art. 24 ust. 1 tej dyrektywy, na jakich warunkach obywatelowi posiadającemu zaświadczenie o pobycie można *odmówić* przyznania zasiłków z zabezpieczenia społecznego, mimo że jedyne wyłączenia od zasady równego traktowania wymieniono w ust. 2 tego artykułu.

59. Trybunał wywiódł z tego uzasadnienia przesłanek stosowania art. 24 dyrektywy 2004/38 [47], że uregulowanie krajowe ograniczające dostęp do zasiłków z zabezpieczenia społecznego wyłącznie do obywateli Unii, których pobyt na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego jest zgodny z warunkami przewidzianymi w art. 7 dyrektywy 2004/38, nie stanowi nierównego traktowania [48].

60. Trybunał orzekł w ten sposób, opierając się na sformułowaniu „zamieszkujący na podstawie […] dyrektywy" zawartym w art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38. Wywiódł on z tego wyrażenia, że zasada równego traktowania może przysługiwać jedynie obywatelom Unii, którzy przebywają pełnoprawnie na terytorium innego państwa członkowskiego, ponieważ spełniają warunki określone w art. 7 tej dyrektywy. W ten sposób wyłączył on z ochrony przyznanej w art. 24 ust. 1 wspomnianej dyrektywy obywateli Unii, którym, jak w przypadku CG, przyznano prawo pobytu przez pięć lat w państwie członkowskim bez żadnych warunków dotyczących zasobów i którzy nie wykazują ich posiadania w rozumieniu art. 7 ust. 1 lit. b) tej dyrektywy. Osoby te nie mogą również powoływać się na ochronę wynikającą z art. 18 TFUE z powodów przedstawionych w pkt 47 niniejszej opinii.

61. W efekcie obywatel Unii, który przebywa zgodnie z przepisami i legalnie na terytorium państwa członkowskiego w czasie, gdy jest pozbawiony środków utrzymania, może być traktowany odmiennie niż obywatele tego państwa z tego tylko powodu, że państwo przyjmujące przyznało mu prawo pobytu bez żadnych warunków dotyczących posiadanych zasobów.

62. Kryterium oparte na możliwości korzystania z prawa pobytu „na podstawie […] dyrektywy", zgodnie z wyrażeniem użytym w art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38, stanowi zatem, moim zdaniem, fundament pytania, jakie zadano Trybunałowi po raz pierwszy, ponieważ pytanie to nie dotyczy innego przepisu prawa Unii, z którego wynikałoby prawo pobytu [49].

[45] Zobacz wyrok Dano (pkt 66).

[46] Zobacz wyrok Dano (pkt 61, 64).

[47] W tym względzie zob. D. Martin, Article 24 – Égalité de traitement, w: *Directive 2004/38 relative au droit de séjour des citoyens de l'Union européenne et des membres de leur famille*, Bruxelles, Bruylant 2020, s. 373–396, zwłaszcza s. 380, pkt 16, zgodnie z którym „[w] zakresie, w jakim prawodawca europejski nie zamierzał w art. 24 dyrektywy wprowadzać innych ograniczeń prawa do niedyskryminacji ustanowionego w ust. 1 niż te, o których mowa w ust. 2, czy Trybunał Sprawiedliwości miał nadal prawo do interpretowania ust. 1 w taki sposób, że obejmuje on w sposób dorozumiany przesłankę integracji?".

[48] W wyroku Komisja/Zjednoczone Królestwo Trybunał potwierdził znaczenie swojego orzecznictwa (pkt 66–69). Zobacz także pkt 77 niniejszej opinii w odniesieniu do wydanych wcześniej wyroków Alimanovic i z dnia 25 lutego 2016 r., García-Nieto i in. (C-299/14, zwanego dalej „wyrokiem García-Nieto i in.", EU:C:2016:114), dotyczących warunków ustalonych odpowiednio w art. 14 ust. 4 lit. b) i art. 6 ust. 1 tej dyrektywy. Ponadto, co się tyczy wagi tych rozstrzygnięć w kontekście sprawy w postępowaniu głównym, pragnę zwrócić uwagę na stwierdzenia A. Iliopoulou-Penot, Chapitre 11 – Citoyenneté de l'Union et accès des inactifs aux prestations sociales dans l'État d'accueil, w: *Le rôle politique de la Cour de justice de l'Union européenne*, L. Clément-Wilz (red.), Bruxelles, Bruylant 2018, s. 315–334, zwłaszcza s. 318, której zdaniem „porozumienie polityczne, do którego doszła Rada Europejska w dniu 19 lutego 2016 r., w ramach bezowocnej próby uniknięcia brexitu, powiela słowo w słowo rozwiązania z wyroków Dano i Alimanovic, podkreślając w ten sposób ich wagę w debacie nad »nowym umiejscowieniem« Zjednoczonego Królestwa w Unii". Zobacz także, na temat stanowisk zajmowanych przez to państwo członkowskie w 2017 r., przypis 55 do niniejszej opinii.

[49] Zobacz w tym względzie wyrok Jobcenter Krefeld (pkt 62).

63. Uzasadnienie tego kryterium, które służy ograniczeniu przyznawania świadczeń w celu zachowania równowagi finansowej systemu zabezpieczenia społecznego państw członkowskich i zabezpieczenia go przed nadmiernym obciążeniem [50], jest związane z genezą prawodawczą dyrektywy 2004/38, przypomnianą w wyroku Ziółkowski i Szeja [51], do którego Trybunał odniósł się w wyroku Dano w pkt 70–72, a także w wyroku Jobcenter Krefeld, wydanym dnia 6 października 2020 r., w pkt 63.

64. Jednakże w tym ostatnim wyroku Trybunał orzekł, że wobec osób, które są objęte zakresem stosowania art. 24 dyrektywy 2004/38, w tym odstępstwem przewidzianym w ust. 2 tego artykułu, ze względu na przysługujące im na podstawie art. 14 ust. 4 lit. b) tej dyrektywy prawo pobytu, i które to osoby mogą również powoływać się na autonomiczne prawo pobytu na podstawie art. 10 rozporządzenia (UE) nr 492/2011 [52], owo odstępstwo nie ma zastosowania [53].

65. W konsekwencji w obecnym stanie orzecznictwa Trybunału wynikającym z wyroku Jobcenter Krefeld wymóg równego traktowania w ramach dyrektywy 2004/38 nie ogranicza się już do sytuacji, o których mowa w tej dyrektywie, lecz znajduje również zastosowanie do sytuacji, w których prawo pobytu opiera się na innym przepisie prawa wtórnego [54].

66. Tak więc, podobnie jak w sprawie zakończonej wyrokiem Jobcenter Krefeld, konieczne jest określenie konsekwencji, jakie należy wyciągnąć na potrzeby wykładni art. 24 dyrektywy 2004/38 z faktu przyznania obywatelom Unii legalnego pobytu przez państwo członkowskie na warunkach mniej restrykcyjnych niż warunki określone w dyrektywie 2004/38, dla decyzji o wyłączeniu możliwości uzyskania przez tych obywateli świadczeń z zakresu pomocy społecznej wyłącznie ze względu na ich status rezydenta tymczasowego [55].

[50] Zobacz wyrok Jobcenter Krefeld (pkt 66).

[51] Zobacz pkt 36, 37 tego wyroku.

[52] W przedmiocie autonomicznego stosowania art. 10 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii (Dz.U. 2011, L 141, s. 1) w stosunku do przepisów prawa Unii, takich jak przepisy dyrektywy 2004/38, który to artykuł umożliwia dzieciom obywatela państwa członkowskiego, który pracuje lub pracował w przyjmującym państwie członkowskim, tak samo jak rodzicowi, który sprawuje nad nimi faktyczną pieczę, powołanie się na ów przepis bez konieczności spełnienia warunków dotyczących wystarczających środków i pełnego ubezpieczenia zdrowotnego, zob. wyrok Jobcenter Krefeld (pkt 38, 39 i przytoczone tam orzecznictwo).

[53] Zobacz wyrok Jobcenter Krefeld (pkt 69).

[54] Zobacz wyrok Jobcenter Krefeld (pkt 87).

[55] Zobacz w tym względzie wyrok Jobcenter Krefeld (pkt 62). Co się tyczy decyzji Zjednoczonego Królestwa o nieprzyznawaniu nowych praw do świadczeń osobom posiadającym status rezydenta tymczasowego, państwo to wskazało w uwagach na piśmie, że jest to zgodne z jego wielokrotnie zajmowanym publicznie stanowiskiem, które w czerwcu 2017 r. było przedmiotem publikacji *Safeguarding the Position of EU Citizens Living in the UK and UK Nationals Living in the EU* (Ochrona statusu obywateli Unii zamieszkujących w Zjednoczonym Królestwie i obywateli Zjednoczonego Królestwa zamieszkujących w Unii, zob. dokładniej pkt 41).

C. W przedmiocie stosowania art. 24 dyrektywy 2004/38 w przypadku przyznania „krajowego legalnego" prawa pobytu

67. Z odpowiedzi udzielonych przez strony podczas rozprawy wynika, że ustanawiając w załączniku UE prawo pobytu bez szczególnych wymogów, w szczególności w odniesieniu do zasobów obywatela Unii, Zjednoczone Królestwo przyjęło mniej restrykcyjne przepisy w rozumieniu art. 37 dyrektywy 2004/38 [56].

68. Trybunał nie po raz pierwszy orzeknie w przedmiocie skutków wprowadzenia tego przepisu do dyrektywy 2004/38.

69. W wyroku Ziółkowski i Szeja Trybunał orzekł, że nienaruszanie przepisów krajowych mniej restrykcyjnych od przepisów dyrektywy 2004/38 w żadnym wypadku nie oznacza, że przepisy te powinny zostać włączone do systemu ustanowionego przez tę dyrektywę [57]. Trybunał orzekł również, że w gestii każdego państwa członkowskiego pozostaje podjęcie decyzji nie tylko o ustanowieniu takiego systemu, lecz również o związanych z nim warunkach i jego skutkach, w szczególności jeśli chodzi o prawne konsekwencje prawa pobytu przyznanego wyłącznie na podstawie prawa krajowego [58]. Co z tego wynika dla świadczeń z zakresu pomocy społecznej?

1. Zakres wyroku Ziółkowski i Szeja

70. Pragnę zauważyć, po pierwsze, że w wyroku Ziółkowski i Szeja Trybunał wypowiedział się w przedmiocie uzyskania karty stałego pobytu na podstawie nowego przepisu wprowadzonego do art. 16 dyrektywy 2004/38 [59]. Rozstrzygnięcie to nie dotyczyło zatem przyznania świadczeń z zakresu pomocy społecznej obywatelowi Unii przebywającemu w państwie członkowskim i nie było konieczności uwzględnienia w nim potrzeb ochrony zainteresowanych osób lub kwestii związanych z nieracjonalnym obciążeniem dla finansów tego państwa, jakie mogło spowodować przyznanie takich świadczeń osobom posiadającym zezwolenie na pobyt humanitarny, takie jak wydane w tej sprawie [60]. Po drugie, Trybunał nie musiał dokonywać wykładni art. 24 dyrektywy 2004/38 ani oceny ewentualnego odmiennego traktowania obywatela Unii zamieszkującego na terytorium państwa członkowskiego i obywateli tego państwa.

[56] Zobacz C. O'Brien, Between the devil and the deep blue sea: vulnerable EU citizens cast adrift in the UK post-Brexit, *Common Market Law Review*, vol. 58, Alphen-sur-le-Rhin, Kluwer Law International 2021, s. 431–470, zwłaszcza s. 456, 457. Decyzję Zjednoczonego Królestwa o ustanowieniu bezwarunkowego prawa pobytu obywateli Unii w ramach wystąpienia Zjednoczonego Królestwa, a mianowicie statusu rezydenta tymczasowego, zamiast prostego uzależnienia prawa pobytu od spełnienia warunków określonych w dyrektywie 2004/38 lub stworzenia jedynie statusu deklaratoryjnego (a nie konstytutywnego), uzupełniono w 2019 r. wyraźnym wykluczeniem obywateli mających to szczególne prawo pobytu z grona uprawnionych do zasiłków z zabezpieczenia społecznego, chyba że obywatele ci udowodnią, iż spełniają warunki dyrektywy 2004/38, zgodnie z przepisami w sprawie zasiłku na pokrycie kosztów utrzymania z 2016 r. Według tego samego autora ową decyzję Zjednoczone Królestwo podjęło z uwagi na zbyt duże obciążenie administracyjne organów, które powstałoby w przypadku uzależnienia prawa pobytu obywateli Unii po brexicie od spełnienia kryteriów określonych w art. 7 dyrektywy 2004/38.

[57] Wyrok Ziółkowski i Szeja (pkt 49).

[58] Wyrok Ziółkowski i Szeja (pkt 50).

[59] Zobacz pkt 51 tego wyroku. Trybunał orzekł zatem, że pobyt na podstawie prawa, które jest zgodne z prawem państwa członkowskiego, lecz nie spełnia warunków określonych w prawie Unii, nie może być uznany za legalny pobyt w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38 do celów nabycia prawa stałego pobytu. Zobacz także wyrok z dnia 2 maja 2018 r., K. i H.F. (prawo pobytu i zarzuty dotyczące zbrodni wojennych) (C-331/16 i C-366/16, EU:C:2018:296, pkt 74).

[60] Wyrok Ziółkowski i Szeja (pkt 18, 19).

71. Wydaje mi się zatem, że wniosków, do których doszedł Trybunał w wyroku Ziółkowski i Szeja, dokonując wykładni art. 37 dyrektywy 2004/38 w świetle prawa stałego pobytu przewidzianego w art. 16 tej dyrektywy, nie można użytecznie zastosować w dziedzinie równego traktowania obywateli Unii w odniesieniu do warunków przyznawania świadczeń z zakresu pomocy społecznej.

72. W tym względzie moim zdaniem należy podkreślić w pierwszej kolejności, że w przeciwieństwie do art. 16 dyrektywy 2004/38, w którym ustanowiono prawo stałego pobytu, art. 24 tej dyrektywy stanowi jedynie konkretyzację w dziedzinie prawa pobytu obywateli Unii zasady niedyskryminacji obywateli Unii ustanowionej w art. 18 TFUE. W związku z tym nie mogą istnieć sytuacje, w których obywatel Unii mógłby przebywać legalnie i zgodnie z przepisami na terytorium innego państwa członkowskiego, nie korzystając jednocześnie z prawa do niedyskryminacji, związanego z jego statusem na warunkach przewidzianych w tymże art. 24.

73. W drugiej kolejności takie rozwiązanie wydaje mi się zgodne z celem art. 37 dyrektywy 2004/38. Możliwość przyjęcia przez państwa członkowskie przepisów mniej restrykcyjnych niż przewidziane w tej dyrektywie w dziedzinie prawa pobytu ma sens tylko wtedy, gdy dyrektywa ta jest wdrażana w celu dostosowania się do szczególnych okoliczności.

74. W konsekwencji uważam, że dokonaną przez Trybunał wykładnię pojęcia „legalnego pobytu" należy dostosować pod kątem zagwarantowania przestrzegania zasady równego traktowania obywateli Unii w dziedzinie zasiłków z zakresu zabezpieczenia społecznego w ramach ściśle określonych przez art. 24 dyrektywy 2004/38.

2. Wykładnia pojęcia „legalnego pobytu"

75. Po pierwsze, jestem zdania, że samo stwierdzenie, iż osoba przebywająca zgodnie z prawem w innym państwie członkowskim jest obywatelem Unii[61], powinno prowadzić do uznania, że pojęcie „legalnego pobytu" obejmuje pojęcie „legalnego prawa pobytu"[62], tym bardziej gdy prawo krajowe tego państwa członkowskiego sprzyja utrzymaniu na jego terytorium obywateli nieaktywnych zawodowo, właśnie ze względu na posiadanie przez nich statusu obywatela Unii, bez warunków dotyczących zasobów lub zabezpieczenia społecznego.

76. Po drugie, taka wykładnia, która skutkuje brakiem rozszerzenia zakresu stosowania art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, spełnia wymóg dokonywania wykładni tego przepisu w sposób ścisły i w zgodzie z postanowieniami traktatu FUE, w tym dotyczącymi obywatelstwa Unii i swobodnego przepływu pracowników, który to wymóg przypomniano w wyroku Jobcenter Krefeld[63].

[61] W tym względzie przypominam, że w wyroku Grzelczyk w pkt 31 Trybunał orzekł, iż „[s]tatus obywatela Unii ma stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich, pozwalający tym spośród nich, którzy znajdują się w takiej samej sytuacji, korzystać z takiego samego traktowania wobec prawa, bez względu na przynależność państwową i z zastrzeżeniem wyraźnie przewidzianych wyjątków". Zobacz także wyrok z dnia 17 września 2002 r., Baumbast i R (C-413/99, EU:C:2002:493, pkt 83).

[62] Pragnę uściślić, że wywodzę wyrażenie „legalne prawo pobytu" z wyroku Komisja/Zjednoczone Królestwo, które zostało tam użyte w niektórych przypadkach na podstawie przepisów transponujących art. 7 dyrektywy 2004/38, lecz również w celu wyrażenia bardziej ogólnego wymogu legalności pobytu (zob. pkt 72, 80, 81). H. Verschueren, The right to reside and to social benefits for economically inactive EU migrants: how to balance freedom of movement and solidarity?, w: *La libre circulation sous pression. Régulation et dérégulation des mobilités dans l'Union européenne*, L. Damay i in. (red.), Bruxelles, Bruylant 2018, s. 33–51, w szczególności s. 45, stwierdza użycie wyrażenia „legalny pobyt" i wywodzi stąd argument, nie odwołując się przy tym do dyrektywy 2004/38, że pobyt taki może opierać się na innym przepisie prawa Unii, co zostało potwierdzone w wyroku Jobcenter Krefeld, lecz także na mniej restrykcyjnym przepisie prawa krajowego, jak, między innymi, w wyroku Trojani.

[63] Zobacz pkt 60 tego wyroku.

77. W tym względzie wykładnia ta opiera się na stwierdzonej w wyroku Jobcenter Krefeld [64] konieczności odróżnienia niektórych sytuacji z wcześniejszych spraw, w których wydano wyroki Alimanovic oraz García-Nieto i in., dotyczące wyłączeń wyraźnie przewidzianych w tym art. 24 ust. 2 [65], oraz z wyroku Dano [66].

78. Po trzecie, taka wykładnia art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38, który gwarantuje, że „wszyscy obywatele Unii zamieszkujący na podstawie [tej] dyrektywy na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego" mają prawo do równego traktowania, jest również zgodna z celem realizowanym przez tę dyrektywę. O ile należy oczywiście pamiętać o swobodzie państw członkowskich w zakresie stosowania mniej restrykcyjnych przepisów na korzyść obywateli Unii, którzy skorzystali ze swobody przemieszczania się i pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, o tyle takie przepisy nie powinny skutkować ograniczeniem ochrony zagwarantowanej w art. 18 TFUE, którego ów art. 24 ust. 1 stanowi jedynie szczególny wyraz.

79. W tym względzie Trybunał wielokrotnie orzekał, że margines swobody przyznany państwom członkowskim nie powinien być przez nie wykorzystywany w sposób naruszający cel dyrektywy 2004/38, którym jest w szczególności ułatwienie i wzmocnienie korzystania z podstawowego prawa obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, i skuteczność tej dyrektywy [67].

80. Po czwarte, taka wykładnia nie jest sprzeczna z celem realizowanym przez prawodawcę Unii w art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, który wynika z motywu 10 tej dyrektywy. W niniejszej sprawie można zasadnie sądzić, że ryzyko naruszenia równowagi finansowej systemu pomocy społecznej Zjednoczonego Królestwa, wynikające z konieczności zapewnienia utrzymania osób nieaktywnych zawodowo, zostało ocenione przez to państwo członkowskie przed ustanowieniem prawa pobytu przez okres pięciu lat przysługującego bez spełnienia warunku posiadania zasobów, przy czym musiał zostać wzięty pod uwagę tymczasowy charakter tego prawa pobytu.

81. Po piąte, wykładnia ta znajduje potwierdzenie w stwierdzeniu, że przyznając obywatelowi Unii prawo pobytu na warunkach mniej restrykcyjnych niż warunki przewidziane w dyrektywie 2004/38, państwo członkowskie stosuje prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty. W tym względzie jestem zdania, że zakres rozstrzygnięcia Trybunału w wyroku Dano, dotyczącym możliwości powołania się na art. 1 i 20 karty, jest ograniczony, ponieważ dotyczy warunków przyznawania specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych w kontekście sytuacji osób nieposiadających legalnego prawa pobytu [68].

[64] Zobacz pkt 67, 68, 87 tego wyroku.

[65] W pkt 67 i 87 tego wyroku przypomniano, że sprawy te dotyczyły obywateli posiadających odpowiednio prawo pobytu oparte wyłącznie na art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2004/38 w związku z poszukiwaniem pracy albo prawo pobytu przez okres ograniczony do trzech miesięcy na podstawie art. 6 ust. 1 wspomnianej dyrektywy.

[66] W pkt 68 wspomnianego wyroku wyjaśniono, że tamta sprawa dotyczyła nieaktywnych zawodowo obywateli państwa członkowskiego, którzy skorzystali ze swobody przemieszczania się wyłącznie w celu uzyskania świadczeń z pomocy społecznej innego państwa członkowskiego, przy czym nie posiadali w przyjmującym państwie członkowskim prawa pobytu w oparciu o przepisy dyrektywy 2004/38 lub inne przepisy prawa Unii.

[67] Zobacz wyrok Brey (pkt 71 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz także, jeśli chodzi o skutki w dziedzinie ochrony przed wydaleniem, które należy wziąć pod uwagę, wyroki: Grzelczyk (pkt 43); Trojani (pkt 45); a także analiza J. Rondu, op.cit., w szczególności s. 714, pkt 902, w której odwołuje się do wyroku z dnia 13 września 2016 r., CS (C-304/14, EU:C:2016:674, pkt 42). Zobacz zwłaszcza s. 717, pkt 907, przypisy 157, 158.

[68] Zobacz wyrok Dano (pkt 87, 90, 91). Trybunał orzekł, że w zakresie, w jakim warunki przyznawania specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych nie wynikają ani z rozporządzenia (WE) nr 883/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. 2004, L 166, s. 1), ani z dyrektywy 2004/38, ani z innych aktów prawa wtórnego Unii, państwa członkowskie są właściwe do ustalenia warunków ich przyznania i zakresu, a w konsekwencji nie stosują one prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty, a akt ten nie ma zastosowania.

82. Wszystkie te argumenty skłaniają mnie do twierdzenia, że w odniesieniu do dostępu do świadczeń z zakresu pomocy społecznej obywatelowi Unii przysługuje równe traktowanie z obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego, o którym mowa w art. 24 dyrektywy 2004/38, jeżeli jego prawo pobytu na terytorium tego państwa wynika z przepisów przyjętych przez to państwo na warunkach przewidzianych w art. 37 tej dyrektywy.

83. Należy obecnie zbadać, na jakich warunkach można zagwarantować poszanowanie zasady równego traktowania.

3. Stosowanie zasady równego traktowania określonej w art. 24 dyrektywy 2004/38

84. Nawiązując do rozwiązania przyjętego przez Trybunał w wyroku Jobcenter Krefeld [69], zasada równego traktowania, w postaci skonkretyzowanej w art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38 wraz z odstępstwami przewidzianymi w jej ust. 2, mogłaby moim zdaniem prowadzić do wykładni rzeczonego art. 24 w ten sposób, że stoi on zasadniczo na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, zgodnie z którym obywatele innych państw członkowskich, którzy przebywają na jego terytorium, są wyłączeni z grona osób mogących uzyskać świadczenia z zakresu pomocy społecznej, z których korzystają obywatele państwa przyjmującego, ponieważ owi obywatele innych państw członkowskich posiadają prawo pobytu, które państwo przyjmujące przyznało im ramach możliwości określonej w art. 37 tej dyrektywy.

85. Konkretnie, jak potwierdziło to orzecznictwo Trybunału, możliwość uzyskania takiego prawa prowadziłaby do przyznania bez ograniczeń dostępu do świadczeń z zakresu pomocy społecznej, z których korzystają obywatele przyjmującego państwa członkowskiego, tak jak ma to miejsce w przypadku każdego obywatela Unii, który wywodzi swoje prawo pobytu w szczególności z art. 7 dyrektywy 2004/38 [70].

86. Jednakże wydaje mi się, że dopuszczenie takiego automatyzmu wykracza poza równowagę, jaką prawodawca Unii pragnął osiągnąć w ramach dyrektywy 2004/38, wyrażoną jasno w jej art. 24 ust. 2, w szczególności gdy – jak w niniejszej sprawie – prawo pobytu przyznano obywatelowi Unii bez warunku posiadania dochodów lub ubezpieczenia społecznego. Innymi słowy, jak podkreśliła Komisja w swej wypowiedzi, brak obwarowania warunkami przyznawanego prawa pobytu nie może skutkować nałożeniem na państwa członkowskie obowiązku zaniechania wszelkiej weryfikacji prawa do zasiłków z zabezpieczenia społecznego.

87. Ponadto pragnę zauważyć, że gdy Trybunał wypowiedział się w przedmiocie zgodności z prawem Unii uregulowań krajowych odmawiających przyznania świadczeń z zakresu pomocy społecznej obywatelom nieaktywnym zawodowo, dokonał on wykładni art. 24 dyrektywy 2004/38 w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie wykluczaniu tych obywateli *w każdych okolicznościach i automatycznie* [71].

88. W związku z tym wydaje mi się, że pośród obywateli Unii posiadających prawo pobytu przyznane bez warunku posiadania zasobów można rozróżnić tych, którzy nie są aktywni zawodowo, i pozostałych. Ponadto w niniejszym przypadku przekazane Trybunałowi informacje

[69] Zobacz pkt 65 tego wyroku.

[70] Zobacz wyrok Dano (pkt 69).

[71] Zobacz wyroki: Brey (pkt 77, 80); a także Jobcenter Krefeld (pkt 79).

na temat różnorodności indywidualnych sytuacji, w których można złożyć wniosek o zasiłek na pokrycie kosztów utrzymania, potwierdzają konieczność wykluczenia jakiegokolwiek mechanizmu systematycznego odmawiania świadczeń z zakresu pomocy społecznej [72].

89. Dlatego też uważam, że w przypadku prawa pobytu przyznawanego na warunkach mniej restrykcyjnych niż warunki przewidziane w dyrektywie 2004/38, dyrektywę tę należy interpretować w ten sposób, że pozwala ona przyjmującemu państwu członkowskiemu na nałożenie zgodnych z prawem ograniczeń w przyznawaniu zasiłków z zabezpieczenia społecznego [73], aby „osoby korzystające z prawa pobytu nie […] stanowi[ły] nieracjonalnego obciążenia dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim", w rozumieniu motywu 10 tej dyrektywy.

90. Należałoby zatem przyznać, że z zasadą równego traktowania potwierdzoną w art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38 nie stoi w sprzeczności możliwość odmiennego traktowania tych spośród obywateli Unii zamieszkujących na podstawie krajowego prawa pobytu, którzy są aktywni zawodowo, w porównaniu z pozostałymi spośród nich, jeżeli różnica ta nie jest oparta na przynależności państwowej. Ustanowiona w art. 18 TFUE zasada równego traktowania, przypomniana w art. 24 dyrektywy 2004/38, oznacza bowiem, że odmienne traktowanie nie powinno opierać się wyłącznie na przynależności państwowej, lecz nie ma na celu jego zakazania w przypadkach opartych na obiektywnych kryteriach, takich jak w niniejszym przypadku aktywność zawodowa obywatela Unii.

91. Należy jednak zbadać, czy to odmienne traktowanie, opierające się wyłącznie na aktywności zawodowej obywatela, nie dotyczy w ostatecznym rozrachunku – w porównaniu z obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego – wyłącznie lub w przeważającej części obywateli Unii, którzy przebywają na jego terytorium legalnie bez warunku posiadania zasobów. W takim przypadku odmienne traktowanie należałoby zakwalifikować jako dyskryminację pośrednią ze względu na przynależność państwową [74].

92. W niniejszej sprawie, jeśli chodzi o określone w art. 9 przepisów o zabezpieczeniu społecznym z 2019 r. warunki otrzymania zasiłku na pokrycie kosztów utrzymania [75], pragnę zauważyć, że w pewnych okolicznościach obywatelom Unii, którzy są aktywni zawodowo, nie można odmówić zasiłku na pokrycie kosztów utrzymania z powodu ich statusu rezydenta tymczasowego, a niektórzy obywatele Zjednoczonego Królestwa, aby uzyskać ów zasiłek, muszą wykazać swoje miejsce zamieszkania w rozumieniu tego art. 9 [76]. Wydaje mi się zatem, że ewentualne odmienne traktowanie oparte bezpośrednio na przynależności państwowej można wykluczyć. Jednakże ze względu na sam charakter przyjętego kryterium przepisy te, jak mi się wydaje, oddziałują w większym stopniu na obywateli innych państw członkowskich niż na obywateli krajowych i w konsekwencji rodzą ryzyko postawienia tych pierwszych w gorszej sytuacji. Tym samym przepisy te prowadzą, moim zdaniem, do pośredniej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową [77]. Wniosek ten można jednak potwierdzić tylko w rezultacie pogłębionej analizy przepisów krajowych, którą jest w stanie przeprowadzić wyłącznie sąd odsyłający.

[72] Zobacz w tym względzie okoliczności faktyczne sprawy toczącej się w Zjednoczonym Królestwie, o której mowa w piśmie CG, opisane w przypisie 26 do niniejszej opinii.

[73] Zobacz wyrok Brey (pkt 72, 77).

[74] Zobacz w szczególności wyrok z dnia 13 kwietnia 2010 r., Bressol i in. (C-73/08, EU:C:2010:181, pkt 41).

[75] Zobacz pkt 27 niniejszej opinii.

[76] Warunku tego mogą nie spełniać niektórzy obywatele Zjednoczonego Królestwa, na przykład przebywający za granicą. Zobacz w odniesieniu do uregulowania krajowego, które nie przewiduje takiego przypadku, wyrok z dnia 4 maja 1999 r., Sürül (C-262/96, EU:C:1999:228, pkt 102, 104).

[77] Zobacz analogicznie wyrok Komisja/Zjednoczone Królestwo (pkt 78 i przytoczone tam orzecznictwo).

93. Gdyby istnienie dyskryminacji pośredniej zostało stwierdzone, przypominam, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, aby taka dyskryminacja była uzasadniona, powinna być odpowiednia dla zapewnienia realizacji słusznego celu i nie może wykraczać poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia tego celu [78].

94. Co się tyczy uzasadnienia opartego na celu w postaci ochrony przed ryzykiem nieuzasadnionego obciążenia dla finansów publicznych, które państwa te mogą ponosić, pragnę jedynie podkreślić, że w świetle orzecznictwa, o ile takie uzasadnienia są co do zasady dopuszczalne [79], o tyle państwa członkowskie nie są zwolnione z obowiązku uzasadnienia swoich twierdzeń [80].

95. W niniejszej sprawie Zjednoczone Królestwo postanowiło wykluczyć dostęp do zasiłków z zabezpieczenia społecznego niektórych obywateli Unii ze względu na sam rodzaj ich prawa pobytu, które państwo to im przyznało, jakim jest status rezydenta tymczasowego.

96. Jest prawdą, że w braku harmonizacji można powoływać się na swobodę państw członkowskich w określaniu warunków przyznawania świadczeń z zakresu pomocy społecznej i ich szczegółowych zasad w dziedzinie nieskładkowych zasiłków z zabezpieczenia społecznego [81].

97. Jednakże systematyczny charakter odmowy dostępu do świadczeń z zakresu pomocy społecznej, bez uwzględnienia indywidualnych sytuacji wnioskodawców [82], których to sytuacji zresztą nie badano przy przyznawaniu statusu rezydenta tymczasowego z powodu braku wymogu niezależności finansowej takich osób, nie wydaje mi się proporcjonalny do zamierzonego celu.

98. W tych okolicznościach jestem zdania, że odpowiedź Trybunału dotycząca badania skutków legalności pobytu w świetle art. 24 dyrektywy 2004/38 powinna zawierać wskazówki co do różnych okoliczności, jakie mogą zostać uwzględnione w celu spełnienia wymogu proporcjonalności, podobnie jak orzekł Trybunał w wyroku Brey [83].

4. Indywidualizacja decyzji w dziedzinie zasiłków z zabezpieczenia społecznego

99. Podobnie jak CG uważam, że jej sytuacja wskazuje na ograniczenia wynikające z braku indywidualnego zbadania sprawy przed wydaniem decyzji o ewentualnym nieprzyznaniu obywatelowi Unii prawa do świadczeń z zakresu pomocy społecznej. Nawet gdyby można było wskazać kilka punktów wspólnych z okolicznościami faktycznymi przypomnianymi w wyroku Dano, to specyfika okoliczności faktycznych sprawy w postępowaniu głównym, uwidoczniona w szczególności na rozprawie, uzasadnia zmianę orzecznictwa Trybunału, niezależnie zresztą od rozwiązania przyjętego w odniesieniu do pojęcia „legalnego pobytu” [84]. W rzeczonych okolicznościach w grę wchodzą bowiem również inne prawa podstawowe, które pragnę poniżej omówić bardziej szczegółowo.

78 Zobacz wyrok Komisja/Zjednoczone Królestwo (pkt 79 i przytoczone tam orzecznictwo).

79 Zobacz wyrok Komisja/Zjednoczone Królestwo (pkt 80).

80 Zobacz wyrok Brey (pkt 78).

81 Zobacz wyrok Komisja/Zjednoczone Królestwo (pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo).

82 Zobacz wyrok Komisja/Zjednoczone Królestwo (pkt 81). Zobacz także wyrok Brey (pkt 77).

83 Zobacz pkt 78 tego wyroku. Zobacz także wyrok z dnia 17 września 2002 r., Baumbast i R (C-413/99, EU:C:2002:493, pkt 91, 92).

84 Przypominam, że z wyroku Dano (pkt 81) wynika, iż Trybunał nie uznał za konieczne określenia sytuacji, w których wymagane jest indywidualne badanie.

100. Moim zdaniem ważne jest, aby właściwe organy przyjmującego państwa członkowskiego przy rozpatrywaniu wniosku obywatela Unii, który nie jest aktywny zawodowo, mogły uwzględnić, poza faktem, że organy te przyznały mu prawo pobytu bez weryfikacji jego niezależności finansowej, jego sytuację rodzinną związaną z warunkami przemieszczenia się i długość pobytu na terytorium tego państwa członkowskiego jako swego rodzaju wskaźnik stopnia integracji [85], a także okres, w którym wnioskowane świadczenie może być mu wypłacane, w szczególności w razie, gdy trudności przeżywane przez osobę dysponującą prawem pobytu mogą mieć charakter tymczasowy [86].

101. W niniejszym przypadku to do sądu odsyłającego, wyłącznie właściwego do dokonania oceny okoliczności faktycznych, należy ustalenie, w szczególności w świetle wspomnianych czynników, czy przyznanie świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania osobie w sytuacji CG może stanowić nieracjonalne obciążenie dla krajowego systemu pomocy społecznej. W tym względzie pragnę uściślić, że zdaniem CG w ramach skarg wnoszonych przez obywateli państw trzecich w celu uzyskania w pewnych okolicznościach świadczeń z funduszy publicznych przeprowadza się badanie sytuacji indywidualnych [87].

102. Rzeczone badanie stanu faktycznego będzie należało przeprowadzić w świetle innych praw podstawowych mających zastosowanie do rozpatrywanej sytuacji indywidualnej, ponieważ jest ona objęta zakresem stosowania dyrektywy 2004/38 [88].

5. Uzasadnienie w świetle praw podstawowych obowiązku wprowadzenia badania indywidualnych sytuacji

103. Moim zdaniem sytuacja CG wymaga analizy kwestii ograniczenia dostępu do świadczeń z zakresu pomocy społecznej w świetle orzeczeń Trybunału dotyczących praw podstawowych innych niż tylko zasada równego traktowania, wykraczającej poza ogólne przypomnienie, że świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania mają na celu zapewnienie beneficjentom minimum środków utrzymania niezbędnych do prowadzenia życia licującego z godnością ludzką [89].

[85] Podzielam w tym względzie stanowisko wyrażone przez Komisję, zgodnie z którym automatyczne wykluczenie możliwości przyznania świadczeń z zakresu pomocy społecznej jest szczególnie nieadekwatne w przypadku stosunkowo długiego pobytu. Zobacz, tytułem przykładu, sytuację G. Fratili przypomnianą w przypisie 26 do niniejszej opinii.

[86] Zobacz wyrok Brey (pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo).

[87] Zgodnie z informacjami otrzymanymi od pełnomocnika CG jest tak w przypadku obywateli państw trzecich, których prawo pobytu było uzależnione od spełnienia warunku, określonego w art. 3 ust. 1 lit. c) ppkt (ii) ustawy imigracyjnej z 1971 r., polegającego na niekorzystaniu ze środków publicznych, którzy wnoszą o zwolnienie z niego, gdyż uważają, że w braku skorzystania z zasobów publicznych istnieje nieuchronne ryzyko, iż popadną w skrajne ubóstwo. W uwagach na piśmie znajdują się dwa następujące odniesienia dotyczące przepisów imigracyjnych w Zjednoczonym Królestwie: „Family life (as a partner or parent), private life and exceptional circumstances", ministerstwa spraw wewnętrznych (wersja 13.0, z dnia 1 lutego 2021 r.), s. 88, a także „Immigration rules, Appendix FM: family members", GEN.1.11A, jeśli chodzi o uregulowania w dziedzinie imigracji w Zjednoczonym Królestwie.

[88] Zobacz pkt 81 niniejszej opinii.

[89] Zobacz wyrok Jobcenter Krefeld (pkt 57). W tym względzie, poza art. 1 karty, na szczególną uwagę zasługuje art. 34 ust. 2 karty, ponieważ wprowadza on związek między zasadami swobodnego przepływu i równego traktowania w dziedzinie pomocy społecznej i opiera się w szczególności na art. 13 Europejskiej karty społecznej, podpisanej w Turynie w dniu 18 października 1961 r., którą Zjednoczone Królestwo przyjęło. Nie wykluczam zatem, że postanowienie to może mieć skuteczność (effet utile) jako element kontroli legalności przepisów krajowych, które je wdrażają, lub co najmniej jako ramy zakresu swobodnej oceny równego traktowania, jaką dysponuje sąd krajowy. Zobacz podobnie wyrok z dnia 24 kwietnia 2012 r., Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, pkt 80, 92).

104. W tym względzie pragnę zauważyć, że CG przeniosła się do Zjednoczonego Królestwa razem ze swoim partnerem, obywatelem niderlandzkim, gdy była w ciąży z ich pierwszym dzieckiem i była zależna finansowo od partnera. W Zjednoczonym Królestwie urodziła drugie dziecko, które obecnie pozostaje na jej utrzymaniu [90]. Z sytuacji CG można wywnioskować, że ojciec nie uczestniczy w utrzymaniu dzieci.

105. Wydaje mi się, że powyższe ustalenia pozwalają na zaproponowanie rozwiązania podobnego do przyjętego przez Trybunał w wyroku Chavez Vilchez i in. – mimo że przedmiotem tej sprawy było prawo pobytu obywateli państw trzecich w państwie członkowskim, którego ich dzieci były obywatelami – i to z trzech powodów.

106. Przede wszystkim dlatego, że sytuacje te są regulowane przepisami należącymi a priori do kompetencji państw członkowskich. Następnie dlatego, że pozostają one jednak w ścisłym związku ze swobodą przemieszczania się i pobytu obywatela Unii [91].

107. Wreszcie dlatego, że wniosek o dokonanie wykładni art. 20 TFUE, który został przedłożony Trybunałowi, był uzasadniony faktem, że nie można wykluczyć, iż rodzic będący również obywatelem tego samego przyjmującego państwa członkowskiego może faktycznie na co dzień opiekować się dzieckiem [92].

108. Przy tej sposobności Trybunał, przypomniał, że tym, co może podważyć skuteczność (effet utile) obywatelstwa Unii, jest stosunek zależności między obywatelem Unii będącym małym dzieckiem i obywatelem państwa trzeciego, któremu odmówiono prawa pobytu, gdyż istnienie tej zależności faktycznie zmusiłoby tego obywatela do opuszczenia nie tylko terytorium państwa członkowskiego, którego jest obywatelem, ale i terytorium Unii jako całości, w konsekwencji takiej decyzji odmownej [93]. Trybunał wyjaśnił, że w celu oceny ryzyka, czy dane dziecko będące obywatelem Unii byłoby pozbawione skutecznego korzystania z istoty praw przyznanych przez art. 20 TFUE, gdyby jego rodzicowi będącemu obywatelem państwa trzeciego odmówiono przyznania prawa pobytu w danym państwie członkowskim, mimo że sprawuje on rzeczywistą pieczę nad dzieckiem, właściwe organy muszą uwzględnić prawo do poszanowania życia rodzinnego, ustanowione w art. 7 karty, przy czym artykuł ten należy rozpatrywać w związku z obowiązkiem uwzględnienia najlepszego interesu dziecka, o którym mowa w art. 24 ust. 2 wspomnianej karty [94]. Trybunał uznał, że stosunek zależności istniejący między rodzicem będącym obywatelem państwa trzeciego a dzieckiem należy oceniać, opierając się na uwzględnieniu, w najlepszym interesie danego dziecka, wszystkich okoliczności danego przypadku, a w szczególności wieku dziecka, stopnia jego rozwoju psychicznego i emocjonalnego, siły związku uczuciowego dziecka zarówno z jego rodzicem będącym obywatelem Unii, jak i z rodzicem będącym obywatelem państwa trzeciego, a także ryzyka, jakie stanowiłoby dla równowagi tego dziecka rozdzielenie z tym ostatnim [95].

[90] W uwagach na piśmie CG wyjaśniła, że dzieci mają obywatelstwo niderlandzkie. Sytuacja rodzinna CG przypomina w szczególności sytuację H.C. Chavez Vilchez opisaną w wyroku z dnia 10 maja 2017 r., Chavez-Vilchez i in. (C-133/15, zwanym dalej „wyrokiem Chavez Vilchez i in.", EU:C:2017:354, pkt 21, 22).

[91] Zobacz wyrok Chavez Vilchez i in. (pkt 64).

[92] Zobacz wyrok Chavez Vilchez i in. (pkt 59).

[93] Zobacz wyrok Chavez-Vilchez i in. (pkt 69 i przytoczone tam orzecznictwo).

[94] Zobacz wyrok Chavez Vilchez i in. (pkt 70).

[95] Zobacz wyrok Chavez Vilchez i in. (pkt 71).

109. W konsekwencji wydaje mi się, że istnieje możliwość dokonania transpozycji tych zasad, a fortiori, w dziedzinie świadczeń z zakresu pomocy społecznej, zwłaszcza gdy służą one zapewnieniu obywatelom Unii normalnego życia rodzinnego. Chodzi zatem o umożliwienie rodzicowi samotnie wychowującemu dzieci, który znajduje się w stanie ubóstwa, wywiązywania się ze swoich obowiązków wobec małych dzieci, zarówno ze względu na ich zdrowie i bezpieczeństwo, jak i ich relację z drugim rodzicem, będącym obywatelem Unii. Moim zdaniem zasady te w pełni uzasadniają indywidualne zbadanie sytuacji obywatela Unii ubiegającego się o świadczenia z zakresu pomocy społecznej, który legalnie przebywa w przyjmującym państwie członkowskim.

110. Z powyższych względów jestem zdania, że nie przewidując obowiązku przeprowadzenia przez właściwe organy oceny wszystkich indywidualnych okoliczności charakteryzujących sytuację ubóstwa osoby zainteresowanej oraz skutków odmowy uwzględnienia jej wniosku w świetle prawa do poszanowania życia rodzinnego oraz najlepszego interesu dziecka, w zależności od sytuacji tejże osoby, uregulowanie krajowe wykracza poza to, co jest konieczne do utrzymania równowagi systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego.

V. Wnioski

111. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytania prejudycjalne zadane przez Appeal Tribunal for Northern Ireland (sąd apelacyjny dla Irlandii Północnej, Zjednoczone Królestwo) w następujący sposób:

Artykuł 24 dyrektywy 2004/38 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, należy interpretować w ten sposób, że uregulowanie państwa członkowskiego, zgodnie z którym nieaktywny zawodowo obywatel innego państwa członkowskiego, mający prawo pobytu przyznane na podstawie przepisu krajowego bez warunków dotyczących posiadania zasobów, nie może korzystać ze świadczeń z zakresu pomocy społecznej wyłącznie ze względu na charakter jego prawa pobytu, skutkuje dyskryminacją pośrednią ze względu na przynależność państwową i wykracza poza to, co jest konieczne do utrzymania równowagi systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego, jeśli ta odmowa możliwości korzystania z takich świadczeń dotyka w większym stopniu lub w większości przypadków obywateli państw członkowskich innych niż państwo przyjmujące – co powinien zweryfikować sąd odsyłający – jeśli uregulowanie to nie przewiduje badania indywidualnych okoliczności charakteryzujących sytuację zainteresowanego i uwzględnienia między innymi jego ubóstwa, jego prawa do poszanowania życia rodzinnego, a także najlepszego interesu jego dziecka.