

ALEKSANDER CIEŚLIŃSKI

Uniwersytet Wrocławski

TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ
WOBEC ZJAWISKA „TURYSTYKI SOCJALNEJ”1. PRAWA SOCJALNE JAKO FUNDAMENT ROZWOJU
OBYWATELSTWA UE

Prawa socjalne wydają się bardzo interesującym przedmiotem badań unijnych, zwłaszcza że w systemie tym odgrywają szczególną rolę w konstruowaniu obywatelstwa unijnego, wypełniając je realną treścią wykraczającą poza tradycyjny wymiar integracji gospodarczej. Należy przypomnieć, że uznanie, iż ma ono charakter fundamentalny czy też nadaje obywatelom państw członkowskich status szczególny, pojawiło się w słynnym orzeczeniu w sprawie Grzelczyk¹ właśnie w kontekście roszczeń w zakresie świadczeń społecznych. Nie powinno zaskakiwać, iż w kontekście Unii Europejskiej prawa te traktuje się nawet jako swoisty „substytut” praw politycznych, które tradycyjnie stanowią o istocie każdego obywatelstwa, a tu cechują się istotnym deficytem, tak jak cały pierwiastek polityczny w ogólności. Stąd też zasadne wydaje się odwoływanie do znanego powszechnie pojęcia obywatelstwa socjalnego, które generalnie bazuje na idei solidarności. W świecie zachodnim od czasu drugiej wojny światowej wydaje się ono zresztą istotnie wpływać na rozumienie i kształt obywatelstwa jako takiego, sankcjonując konieczność uzupełniania partycypacji politycznej udziałem w państwie dobrobytu².

Owa unijna specyfika w połączeniu z ograniczonym charakterem obywatelstwa unijnego powoduje nadanie mu szczególnego wymiaru, a adaptacja obywatelstwa socjalnego w ramach porządku prawnego UE może zapewniać przejście na niejako wyższy poziom integracji niż pierwotne tzw. obywatelstwo rynkowe. Znaczenie tego ostatniego należy oczywiście docenić, skoro dostarczało solid-

¹ Rudy Grzelczyk przeciwko Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, Sprawa C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458.

² D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, *European Union Law. Text and Materials*, wyd. 2, Cambridge University Press 2011, s. 441–442.

nych podstaw statusowi jednostek we wspólnotowym procesie integracyjnym, ograniczonych jednak raczej do uprawnień związanych ze swobodnym przepływem czynników produkcji na rynku wewnętrznym. Prawa socjalne zaś w dużo szerszym wymiarze pozwalają zapewnić poczucie uczestnictwa w zbiorowości i także w tym kontekście rozpatrywać należy to ważne przesunięcie ciężaru gatunkowego istoty swobody przepływu osób w Unii Europejskiej. Ze zwyczajnego instrumentu integracji ekonomicznej awansowała ona do dużo szerszego wymiaru ludzkiego czy też ogólno-obywatelskiego, gdzie naturalne wydaje się włączenie osób migrujących do wspólnoty społecznej, a nie tylko do rynku, co nie byłoby możliwe bez tych praw. To, co zarazem wydaje się łączyć konstrukcję obywatelstwa rynkowego, jaka funkcjonuje od czasów jeszcze EWG, i socjalnego to silny nacisk na element indywidualnego statusu jednostki i jej roszczeń, których realizacji można się skutecznie domagać³.

Należy jednak zauważyć, że umożliwianie obywatelom innych państw członkowskich korzystania ze świadczeń społecznych w oparciu o gwarancje unijne może być traktowane jako problematyczne nie tylko ze względu na koszty, jakie generuje to dla narodowych systemów socjalnych. Wyzwaniem jest także kolejna utrata części praw suwerennych, jeżeli nie mogą one samodzielnie określać zakresu oddziaływania tych systemów i limitować świadczeń czy też szerzej — usług socjalnych, rezerwując je zgodnie z tradycyjnym podejściem jedynie dla swoich obywateli. Kwestie suwerennościowe nie powinny wbrew pozorom być traktowane jako odległe od kontekstu niniejszych rozważań, jeżeli przyjmie się proponowaną przez niektórych perspektywę, zgodnie z którą budowa współczesnych państw europejskich szła niejako w parze z ustanawianiem państwa dobrobytu. Generalnie jest to więc sfera niezwykle wrażliwa, a jeżeli dochodzi jeszcze obejmowanie ochroną cudzoziemców, to może pojawiać się odczucie utraty kompetencji własnych i pewnej erozji tego już klasycznego obywatelstwa socjalnego⁴.

Co istotne zarazem, chociażby ze względu na limitowane kompetencje unijne oraz zasadę pomocniczości, akurat sfera socjalna nie miała zostać objęta wspólnym systemem świadczeń czy zabezpieczenia społecznego, pozostając głównie w sferze autonomii regulacyjnej państw członkowskich, ewentualnie z niezbędną domieszką koordynacji. Stąd powyższe procesy nie dokonywały się przez tworzenie takiego systemu i formalnie obowiązuje terytorializm gwarantujący ograniczoną geograficznie ochronę socjalną — z zasady w kraju macierzystym. Kluczową rolę odegrały natomiast swoiście pojęte ponadnarodowe prawa socjalne wynikające z uzyskiwania przez obywateli UE dostępu do systemów innych państw członkowskich i prawa uczestnictwa w dobrobycie tamtejszych społeczeństw, które

³ E.M. Poptcheva, *Freedom of movement and residence of EU Citizens. Access to social benefits*, European Parliamentary Research Service 10/06/2014, 140808REV1, s. 4.

⁴ C. Bruzelius, E. Chase, M. Seeleib-Kaiser, *Semi-sovereign Welfare States, Social Rights of EU Migrant Citizens and the Need for Strong State Capacities*, „SE Journal” 3, December 2014, s. 1.

wykuwały się w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości szczególnie od wejścia w życie Traktatu z Maastricht.

Zważywszy na jego znaczenie, na proces ten warto spojrzeć szerzej — traktując stan rozwoju owych praw jako swoisty probierz statusu samego obywatelstwa unijnego i jego bardziej pełnego charakteru, a właściwie nawet postępu całego procesu integracji. Tym samym także regres w tym rozwoju można odczytywać jako znak ogólniejszego osłabienia tego procesu, a nawet powrotu do takiej bardziej ekonomicznej, a może nawet międzyrządowej Unii. Przedstawiony w tym artykule obecny stan orzecznictwa należy więc niewątpliwie rozpatrywać jako swoisty znak czasów, w których zahamowanie zrównywania migrujących obywateli Unii Europejskiej z obywatelami państwa przyjmującego wpisuje się w szerszy trend poskramiania ambicji integracyjnych.

2. WYZWANIE BENEFICJENTÓW NIEEKONOMICZNYCH

Problem otwierania się na dostęp migrantów z innych państw członkowskich UE uwidocznił się ze szczególną mocą właśnie wtedy, gdy wskutek wprowadzenia obywatelstwa unijnego swoboda przepływu przestała być gwarantowana jedynie w ramach korzystania z uprawnień w zakresie pracy czy innej aktywności gospodarczej. To natomiast prowadziło do wniosku, że prawo do świadczeń, a nawet pomocy społecznej, nie może być ograniczane jedynie do tzw. migrantów ekonomicznych, a więc posiadanie tego statusu przestało być determinantą w tym kontekście⁵.

Zmiana ta miała charakter jakościowy. Gwarancje istniejące wcześniej można było uzasadniać zarówno wypracowywaniem przez migrujących obywateli dobrobytu państwa przyjmującego, co uzasadnia adekwatną partycypację w nim, jak i przyczynianiem się do większej efektywności gospodarczej pracowników lub przedsiębiorców właśnie dlatego, że zostali objęci ochroną socjalną. W tych czasach stworzono jednak nawet specyficzną terminologię, określając świadczenia, jakie miały im przysługiwać mianem korzyści socjalnych. Miało to sugerować istnienie ich specjalnej kategorii dla wybranej grupy beneficjentów — wyodrębnionych podmiotowo i przedmiotowo z ogólnego zbioru pomocy społecznej przysługującej wszystkim obywatelom miejscowym. O ile jednak sam zakres osób jeszcze przed wprowadzeniem unijnego obywatelstwa właściwie się nie zmieniał, pozostając ograniczony determinantą ekonomiczną, to stopniowo w orzecznictwie pełne ich równouprawnienie z miejscowymi obywatelami przestało się koncentrować jedynie na świadczeniach wypłacanych przez pracodawcę czy też w związku

⁵ S. Lerche, N.M. Nordenlund, *Access to social benefits in the EU*, <http://rudar.ruc.dk/handle/1800/19356>, 2014, s. 22–24; N. Foster, *EU Law Directions*, wyd. 2, Oxford University Press 2010, s. 336.

z wykonywaniem pracy, obejmując właściwie to wszystko, co oferuje system socjalny państwa przyjmującego. Oczywiście w tym kontekście mowa jest o świadczeniach całkowicie niezależnych od klasycznego ubezpieczenia społecznego i przyznawanych poza statusem ubezpieczonego, jak np. zasiłki gwarantowane z tytułu urodzenia dziecka (popularne „becikowe”)⁶.

W następstwie zaś wejścia w życie Traktatu z Maastricht ten dosyć eksten-sywny model rozwijającej się przedmiotowo zasady równego traktowania wymuszającej otwieranie systemów socjalnych został poszerzony podmiotowo. Jej oddziaływanie bowiem przestało się ograniczać jedynie do migrantów ekonomicznych, obejmując stopniowo wszystkich obywateli państw członkowskich łącznie z gospodarczo nieaktywnymi. Tym samym jednak doszło do oderwania uprawnień od powyższego efektywnościowego uzasadnienia związanego ze współtworzeniem dochodu narodowego państwa przyjmującego, nabierając raczej wymiaru solidarnościowego. Ale na tym właśnie polega tzw. transformujący wpływ obywatelstwa unijnego, które w omawianym kontekście zaczyna być widziane jako gwarantujące zdolność migranta i jego rodziny do godnego społecznie funkcjonowania w zbiorowości tego państwa. Nawet więc jeżeli nie ma ono z założenia zastępować obywatelstwa krajowego, a jedynie je uzupełniać, okazało się, że państwa członkowskie w dużo większym zakresie niż dotąd nie powinny wykluczać obywateli innych państw członkowskich z różnych uprawnień. Szczególne znaczenie świadczeń z zakresu sfery socjalnej wynika właśnie z roli, jaką pełnią one w determinacji natury współczesnego obywatelstwa⁷.

Należy jednak zauważyć, jakie skutki rodzi obejmowanie powyższymi przywilejami osób pozbawionych indywidualnych źródeł dochodu — ze względu na kontynuowanie nauki czy poszukiwanie pracy — które w naturalny sposób mogą być znacznie bardziej zainteresowane uzyskiwaniem wsparcia tego rodzaju. Istotnie zwiększało to wyzwanie dla narodowych systemów socjalnych nie tylko w wymiarze czystej stabilności finansowej, lecz także politycznym, rodząc naturalne wątpliwości co do zasadności, skoro przecież są one finansowane z odrębnych budżetów krajowych zasilanych rodzimymi wpływami podatkowymi. Zgodnie z tradycyjnym założeniem zasady sprawiedliwości społecznej i solidarności leżące u podstaw redystrybucji dobrobytu sankcjonują oczekiwanie swoicie pojętej wzajemności, a więc przynajmniej potencjalnego wkładu, względnie innej szczególnej podstawy uzasadniającej uzyskanie określonego wsparcia. Trudno mówić o tego rodzaju legitymizacji w przypadku otwarcia na obywateli innych państw

⁶ R. Geiger, D.-E. Khan, M. Kotzur, *European Union Treaties. Treaty on European Union, Treaty on the Functioning of the European Union*, C.H. Beck, Hart 2015, s. 253; D. Guimarães, *The Right of Free Movement and the Access To Social Protection in the EU: The Economical Dimension. Notes on the Case Elisabeta Dano v Jobcenter Leipzig*, C-333/13, „UNIO-EU Law Journal”, 1 (1), July 2015, s. 112; J. Steiner, L. Woods, *EU Law*, wyd. 10, Oxford University Press 2009, s. 529–533.

⁷ P. Craig, G. de Búrca, *EU Law, Text, Cases, and Materials*, wyd. 6, OUP 2015, s. 852; D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, *op. cit.*, s. 446.

członkowskich, dopóki w Unii Europejskiej brak jest rzeczywistych mechanizmów redystrybucyjnych, a nie wszystkich przekonało założenie, że zapewnia ją w stopniu wystarczającym samo obywatelstwo unijne⁸.

Można to uznać za jeszcze bardziej problematyczne, jeżeli zważy się, jak kontrowersyjny okazał się mechanizm obejmowania ochroną społeczną migrantów należących do tej grupy. Nie był on przecież związany z uchwalaniem norm szczególnych przyznających uprawnienia socjalne konkretnego rodzaju, a czasem przyjmował postać rozstrzygnięć wywołujących wrażenie orzekania czegokolwiek wbrew prawu wtórnemu. Należy przypomnieć, że niejednokrotnie dla zakwestionowania odmowy przyznania określonego świadczenia wystarczające właściwie okazywało się odwołanie do art. 21 TFUE zapewniającego swobodę przemieszczania obywateli UE i osiedlania w innych państwach członkowskich. Osoba korzystająca z tych gwarancji stawała się bowiem objęta zakresem zastosowania prawa wspólnotowego/unijnego, co w świetle orzecznictwa ETS implikowało skuteczne zastosowanie zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową na podstawie art. 18 TFUE. Stanowiło to natomiast podstawę dla skonkretyzowanego roszczenia o równe traktowanie także w odniesieniu do świadczeń społecznych przysługujących dotąd miejscowym obywatelom, ewentualnie migrantom ekonomicznym. W takim ujęciu państwowym członkowskim z dużą trudnością zaczęło przychodzić odmowne załatwianie konkretnych wniosków o przyznanie jakiegokolwiek zasiłku, jeżeli tylko nie był elementem systemu zabezpieczenia społecznego, gdzie trzeba byłoby jednak spełnić określone warunki stażu czy okresów składkowych⁹.

Są to obecnie kwestie znane i dobrze opracowane w literaturze, a w tym miejscu chodzi jedynie o przypomnienie wyzwań, jakie musiało to rodzić dla stabilności finansowej krajowych systemów socjalnych¹⁰. Do rangi symbolu w tym kontekście urosło orzeczenie we wspomnianej już sprawie Grzelczyk dotyczącej wniosku studenta o zasiłek, który władze krajowe przyznawały obok własnych obywateli także unijnym migrantom, o ile jednak mogli wykazać się aktywnością taką jak praca. Prawa do niego nie gwarantował także żaden przepis prawa wspólnotowego, a dotychczasowa linia orzecznictwa sprzed Traktatu z Maastricht zakładała wyłączenie studentów z zakresu uprzywilejowanych w tym względzie. Uzasadnieniem dla rozciągnięcia tego przywileju także na migrantów nieekonomicznych stał się dla Trybunału właśnie fundamentalny charakter obywatelstwa UE i to na tej podstawie osoby korzystające z takiego statusu, znajdujące się

⁸ M. Blauberger, S.K. Schmidt, *Welfare Migration? Free Movement of EU Citizens and Access to Social Benefits*, „Research and Politics”, October–December 2014, s. 1.

⁹ N. Foster, *EU Law Directions*, wyd. 2, Oxford University Press 2010, s. 333; D. Guimarães, *op. cit.*, s. 111.

¹⁰ W kwestii rozwoju orzecznictwa dotyczącego równouprawnienia socjalnego zob. A. Cieśliński, *Orzecznictwo poszerzanie granic równouprawnienia — przypadek praw socjalnych migrujących obywateli Unii Europejskiej*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” X, 2016.

w takiej samej sytuacji, powinny korzystać z jednakowego traktowania wobec prawa bez względu na przynależność państwową. Co istotne, zostało to jeszcze wzmocnione wskazaniem, że państwo przyjmujące powinno wykazywać się wobec wszystkich obywateli migrujących pewnym stopniem solidarności finansowej.

Wpłynęło to także na sposób stosowania ewentualnych warunków i ograniczeń, od których przestrzegania uzależniono także w tym wyroku realizację równouprawnienia — jak się okazało niemalże za wszelką cenę i pomijając niejednokrotnie tego rodzaju „bariery”. Trend taki wydawał się właściwie niewzruszony aż do początku bieżącej dekady. Wystarczy przypomnieć, iż ówczesna studencka dyrektywa pobytowa¹¹ wyraźnie wskazywała w art. 3, iż nie ustanawia ona prawa do wypłaty przez państwo przyjmujące stypendiów pokrywających koszty utrzymania na rzecz studentów korzystających z prawa pobytu. Jednakże Trybunał przeszedł nad tym do porządku, wskazując, że „[r]ównocześnie żaden z przepisów tej dyrektywy nie pozbawia jej beneficjentów prawa do świadczeń socjalnych” (pkt 39).

Obecnie podstawowe znaczenie odgrywa Dyrektywa 2004/38¹², warunkując legalność pobytu zabezpieczeniem, aby migrant nieekonomiczny nie stał się zagrożeniem dla systemu socjalnego państwa przyjmującego. Musi on posiadać minimalne środki utrzymania oraz ubezpieczenie zdrowotne, co już w sprawie Grzelczyka potraktowano dosyć liberalnie. Powinien ponadto wykazywać się rzeczywistymi związkami z rynkiem pracy lub określonym stopniem integracji ze społeczeństwem tego państwa. Wprowadzono równocześnie wyraźne odstępstwo od zasady równego traktowania w zakresie pomocy socjalnej w ciągu trzech pierwszych miesięcy pobytu, względnie nawet dłużej, jeżeli zainteresowany kontynuuje poszukiwanie pracy. Ponadto, niejako w następstwie tamtej sprawy, sprecyzowano, iż studenci przed nabyciem prawa stałego pobytu, z zasady po okresie pięcioletnim, mają nie być uprawnieni do uzyskania pomocy celem pokrycia kosztów utrzymania w czasie studiów, włącznie z kształceniem zawodowym, w postaci stypendiów lub pożyczek studenckich.

Sposób stosowania postanowień tego aktu również pozostawiał sporo wątpliwości co do możliwości zabezpieczania interesów państwa przyjmującego, skoro w kolejnej sprawie Bidar¹³ powyższe wyjątki nie stanowiły przeszkody dla podważenia odmowy przyznania pomocy o charakterze preferencyjnej pożyczki studenc-

¹¹ Dyrektywa Rady 93/96/EWG z dnia 29 października 1993 r. w sprawie prawa pobytu dla studentów, Dz.U. L 317 z dnia 18 grudnia 1993, s. 59–60.

¹² Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, Dz.U. L 158 z 30.4.2004, s. 77–123.

¹³ The Queen, na wniosek Dany Bidar przeciwko London Borough of Ealing oraz Secretary of State for Education and Skills, Sprawa C-209/03, ECLI:EU:C:2005:169.

kiej przed upływem powyższego okresu. Wynikało to oczywiście z przychyłnej interpretacji spełnienia wymogu zintegrowania z miejscowym społeczeństwem ze względu na dosyć długi pobyt wnioskodawcy w państwie przyjmującym, ale w rzeczywistości był to typowy dla Trybunału przejaw orzeczniczego poszerzania zakresu równouprawnienia obywateli. Na podobnej zasadzie w orzeczeniu w sprawie Vatsouras¹⁴ osobom mieszcącym się we wskazanym wyjątku dla poszukujących pracy, cokolwiek niezależnie od jego brzmienia, udało się zagwarantować świadczenie przyznawane wszystkim miejscowym obywatelom w takiej sytuacji. Wynikało to z dosyć twórczej interpretacji tego wyjątku prowadzącej do wniosku, że świadczenie to nie mieści się w zakresie pomocy socjalnej.

Natomiast w sprawie Trojani¹⁵ dotyczącej objęcia ochroną socjalną osoby mieszkającej w schronisku Armii Zbawienia stało się to możliwe dzięki formalistycznemu zastosowaniu zasady równego traktowania, całkowicie oderwanej od wymogu legalnego pobytu w świetle Dyrektywy, którego wnioskodawca oczywiście nie spełniał. Całkowicie ignorując ten fakt, Trybunał skoncentrował się jednak na posiadaniu przez niego pozwolenia pobytowego wydanego przez władze miejscowe na podstawie prawa krajowego, co wystarczyło dla uznania braku przesłanek do gorszego traktowania. Co więcej, jak wynika z orzeczenia w sprawie Baumbast¹⁶, Trybunał oczekiwał od władz krajowych respektowania zasady proporcjonalności rozumianej jako podstawa do tolerowania sytuacji, w której zainteresowany ma problemy z dopełnieniem wszystkich wymogów przewidzianych w Dyrektywie, jak np. pełnego ubezpieczenia zdrowotnego. Leżała ona także u podstaw orzeczenia w sprawie Brey¹⁷, w którym wymagano od państwa przyjmującego starannego i zindywidualizowanego badania sytuacji każdego wnioskodawcy. Jego władze nie mogły więc ustanowić np. ogólnej reguły, zgodnie z którą osoba występująca po przybyciu o przyznanie świadczeń socjalnych jest automatycznie kwalifikowana jako niespełniająca wymogów posiadania środków i tym samym z mocy prawa pozbawiona dostępu do nich. Już to ostatnie rozstrzygnięcie musiało spotkać się z krytyką jako nakładające na władze krajowe zbyt daleko idące obciążenia administracyjne, skoro każdy przypadek należało rozpatrywać oddzielnie bez możliwości zastosowania bardziej zestandaryzowanego podejścia¹⁸.

Nie ulega wątpliwości, że przedstawione powyżej podejście Trybunału czyniło trudnym zachowywanie równowagi między prawem do świadczeń a ochroną

¹⁴ Athanasios Vatsouras (C-22/08) i Josif Koupatantze (C-23/08) przeciwko Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900, Sprawy połączone C-22/08 oraz C-23/08, ECLI:EU:C:2009:344.

¹⁵ Michel Trojani przeciwko Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS), Sprawa C-456/02, ECLI:EU:C:2004:488.

¹⁶ Baumbast i R. przeciwko Secretary of State for the Home Department, Sprawa C-413/99, ECLI:EU:C:2002:493.

¹⁷ Pensionsversicherungsanstalt przeciwko Peter Brey, Sprawa C-140/12, ECLI:EU:C:2013:565.

¹⁸ G. Davies, *The Process and Side-effects of Harmonisation of European Welfare States*, „Jean Monnet Working Paper” 2006, nr 2, s. 5.

finansów krajowych systemów socjalnych, która przecież stanowić miała fundament także wyrokowania w świetle jego stanowiska. Dotyczy to szczególnie przypadków, gdy z przywilejów tego rodzaju zamierzają korzystać osoby nadużywające prawa, których jedynym celem nie jest rzeczywista integracja ze społeczeństwem państwa przyjmującego, lecz wykorzystanie hojności państw zapewniających znacznie wyższy poziom dobrobytu swoim obywatelom. Zjawisko to wymaga przybliżenia, zwłaszcza że współcześnie wydaje się istotnie oddziaływać na rozwój orzecznictwa TSUE, które przechodzi znaczącą ewolucję. Okazuje się, że dążenie do poszerzania zakresu równouprawnienia zaczyna być uzupełniane, jeżeli nie zastępowane, bardziej zachowawczym podejściem do nakazu otwartości krajowych systemów socjalnych, choć ostateczny efekt tej ewolucji można będzie ocenić dopiero za kilka lat. Obecnie natomiast warto pochylić się nad najbardziej reprezentatywnymi przejawami zmiany, która już się dokonała, pamiętając jednak zgodnie z wcześniejszymi uwagami o jej ewentualnie szerszym znaczeniu dla całego procesu integracji.

3. POJĘCIE I RECEPCJA ZJAWISKA „TURYSTYKI SOCJALNEJ”

„Turystyka socjalna” uznawana jest obecnie za poważne zagrożenie dla stabilności finansowej krajowych systemów socjalnych, a zarazem naruszenie elementarnego poczucia sprawiedliwości. Pojęcie to prawdopodobnie pojawiło się po raz pierwszy w Opinii Adwokata Generalnego w sprawie Trojani w 2004 r., gdzie wskazano, że brak harmonizacji systemów zabezpieczenia społecznego może się do niej przyczyniać, nawet jeżeli nie było to intencją twórców Traktatu EWG, gdyż odpowiedzialność za tę sferę miała pozostać w rękach państw członkowskich. Jest ona powszechnie rozumiana jako wykorzystywanie, a nawet nadużywanie swobody przemieszczania przede wszystkim w celu uzyskania dostępu do opieki bardziej szczerdych systemów socjalnych oraz życia na ich koszt bez należytej partycypacji w ciężarach nakładanych przez tamtejszą zbiorowość. Zjawisko to w dyskursie publicznym stało się szczególnie popularne po rozszerzeniach Unii Europejskiej o znacznie uboższe w większości państwa Europy Środkowo-Wschodniej z lat 2004 i 2007.

Nie ulega wątpliwości, że obowiązkami państw członkowskich nie powinny być nieograniczone i bezwarunkowe okazywanie solidarności wszystkim obywatelom Unii oraz akceptacja migracji dokonywanej właśnie wyłącznie w celu realizacji roszczeń socjalnych. Nie ma to podstaw tak długo, jak nie wypracowano mechanizmu ponadnarodowej redystrybucji, a wspólnoty państwowe w UE opierają się na ich finansowaniu z własnych źródeł. Gwarancje równouprawnienia obywateli oraz ogólne zasady prawa unijnego, takie jak na przykład proporcjonalność, muszą oczywiście być uznawane za niepodważalne w Unii Europejskiej

także w tej sferze. Nie można jednak zapominać, że państwa członkowskie nie zostały pozbawione kompetencji kształtowania swoich systemów społecznych, co mogłoby przestać być możliwe przy narastających żądaniach objęcia opieką ze strony osób, które nie dają szans na uczestnictwo w obowiązkach społecznych¹⁹.

Należy jednak zauważyć, że nasilenie związanych z tym obaw w kontekście wspomnianych rozszerzeń może dowodzić, iż zjawisko turystyki socjalnej jest cokolwiek wyolbrzymiane, pełniąc w pewnym zakresie funkcję stereotypów i uprzedzeń co do „ubogich krewnych” przyjeżdżających ze wschodu. Dobrze wpisały się one ponadto w proste wyjaśnienia problemów spowodowanych przez kryzys gospodarczy, który istotnie uwrażliwił narodowe elektoraty na tę problematykę. Stało się to więc tematem ożywionych debat publicznych, będącym, niestety, skrzętnie wykorzystywanym przez eurosceptycznych polityków jako świetny instrument zniechęcania do całego projektu integracyjnego oraz wzmacniania ksenofobii. Można się nawet spotkać z komentarzami, iż stanowi to raczej element populistycznej histerii niż realny problem²⁰.

Rzeczywiście badania przeprowadzane chociażby przez unijne instytucje nie potwierdzają, że turystyka tego rodzaju realizowana jest na znaczną skalę. Okazuje się zarazem, że dla większości unijnych migrantów główną motywacją nie jest wcale dostęp do świadczeń, lecz zamiar podjęcia pracy lub innej aktywności zawodowej, uzupełnianej ewentualnie chociażby świadczeniami na dzieci. Zresztą ich całościowy wkład w produkt krajowy poszczególnych państw, jak np. Wielkiej Brytanii z setkami tysięcy rezydentów, jest znacznie większy niż wydatki publiczne z tytułu świadczeń socjalnych, nawet związane ze szczególnie niepopularnymi transferami zasiłków do krajów pochodzenia. Nie są to jednak argumenty, które przebijają się do opinii publicznej, czego najlepszym przykładem jest właśnie Zjednoczone Królestwo, gdzie debata nie była skoncentrowana wcale na migrantach nieekonomicznych, lecz na pracownikach z krajów takich jak Polska i m.in. pobieranych przez nich zasiłkach na dzieci. Należy jednak przyznać, że chociażby w dyskursie niemieckim dominowały obawy dotyczące tej pierwszej kategorii²¹.

Nawet jeżeli brakuje dowodów na masowe nadużycia czy też nadmierne obciążanie systemów socjalnych, nie wolno ignorować tego negatywnego odbioru społecznego. Należy zgodzić się z tezą, iż w przypadku tego rodzaju procesów percepcja zjawiska może być ważniejsza od rzeczywistości, zwłaszcza że gene-

¹⁹ D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, *op. cit.*, s. 449.

²⁰ M. Blauburger, S.K. Schmidt, *op. cit.*, s. 1.

²¹ H. Verschuere, *Preventing “Benefit Tourism” In The EU: A Narrow or Broad Interpretation of the Possibilities Offered by the ECJ in Dano?*, „Common Market Law Review” 52, 2015, s. 363–364; *The free movement of persons in the European Union: Salvaging the dream while explaining the nightmare*, Editorial Comments, „Common Market Law Review” 51, 2014, s. 730; D. Guimarães, *op. cit.*, s. 115; C. Bruzelius, E. Chase, M. Seeleib-Kaiser, *op. cit.*, s. 4.

ruje określony nacisk na politycznych decydentów oraz stosunek społeczeństw do Unii Europejskiej²². W tym kontekście pojawiają się też wątpliwości co do granic solidarności i jej uzasadnienia oraz utraty kontroli państw nad wykonywaniem swoich suwerennych kompetencji w tak wrażliwej sferze, szczególnie że została ona poddana daleko idącej ingerencji nader ekstensywnego orzecznictwa opartego na przedstawionym powyżej specyficznym modelu. Jest to o tyle niebezpieczne, że nawet pojedyncze nadużycia mogą łatwo skompromitować całą ideę solidarności i równouprawnienia, utrudniając, zamiast ułatwiać, ich rozwój tam, gdzie jest to rzeczywiście niezbędne²³.

Również z tych przyczyn niezbędna okazała się pewna korekta podejścia Trybunału w stronę większej wstrzemięźliwości w obejmowaniu migrujących obywateli UE pełną opieką socjalną, nawet za cenę odejścia od wcześniejszego dorobku. Jest to proces niezależny od tego, że zwalczanie nadużyć jest samo w sobie pożądane. Korekta ta jest pożądana właśnie w odniesieniu do przypadków ewidentnej turystyki socjalnej, zwłaszcza że nie ma ani moralnego ani racjonalnego powodu, aby nakładać na państwa tak daleko idące obciążenia. Oczywiście takie zróżnicowane podejście badające intencje zainteresowanego może budzić zarzut subiektywizmu oraz nie do końca przejrzyste równe traktowanie. Paradoksalnie jednak być może pozwoli zachować dotychczasowy dorobek, podważając argumenty eurosceptyczne i nie rezygnując z niego tam, gdzie jego realizacja może służyć rozwojowi obywatelstwa i rzeczywistej solidarności²⁴.

Co ciekawe jednak, przyjęcie powyższej perspektywy spotyka się z zarzutami przeciwnej natury. Wskazuje się, że jest to potwierdzenie, iż prawa obywateli Unii, szczególnie związane z przemieszczaniem się i osiedlaniem nie są jednak dla wszystkich, zwłaszcza ubogich i chorych, lecz wyłącznie dla tych zdrowych i zasobniejszych. Dotychczasowa ewolucja orzecznictwa poszerzająca solidarność i równouprawnienie, zdaniem przedstawicieli takich poglądów miała sprzyjać wyrównywaniu szans oraz wpisywać się w ogólny unijny cel zwalczania wykluczenia społecznego. Ewentualna zmiana ma się jednak wiązać z koncentracją na ekonomicznym wymiarze obywatelstwa UE oraz odejściem od pierwiastków bardziej uniwersalnych. Należy to uznać za nieuniknione — szczególnie w dobie kryzysu tożsamości integracyjnej, a przynajmniej przekonania, że sfera socjalna powinna pozostać w gestii władz krajowych²⁵.

²² J. Fairhurst, *Law of the European Union*, Pearson Education Limited 2012, s. 495.

²³ E.M. Poptcheva, *Freedom of movement and residence of EU citizens. Access to social benefits*, European Parliamentary Research Service 10/06/2014, 140808REV1, s. 4.

²⁴ S. Mantu, P. Minderhoud, *Solidarity (Still) in the Making or a Bridge too Far?*, „Nijmegen Migration Law Working Papers Series” 2015, nr 1, s. 1.

²⁵ D. Chalmers. G. Davies, G. Monti, *op. cit.*, s. 440, 449.

4. RENESANS WSTRZEMIĘŻLIWOŚCI ORZECZNICZEJ

Już od pewnego czasu można dostrzec odchodzenie przez Trybunał Sprawiedliwości od bardzo ekstensywnego orzecznictwa. Dobrym tego przykładem jest pochodzący jeszcze z 2008 roku wyrok w sprawie Förster²⁶, na mocy którego nie zakwestionowano odmowy przyznania świadczenia Niemce studiującej w Holandii ze względu na niespełnienie wymogu 5-letniej rezydencji. Co interesujące, Trybunał nie wydał tego wyroku na podstawie Dyrektywy, która, jak wiadomo, właśnie uzależnia równouprawnienie przedstawicieli tej grupy od uzyskania prawa do stałego pobytu. Wystarczające stało się zastosowane bardziej zachowawczej wykładni gwarancji traktatowych, ale, jak widać, praktyczny rezultat okazał się podobny. Wydaje się zarazem, że stanowiło to właśnie zapowiedź rezygnacji z jednokierunkowego kursu w stronę obejmowania migrujących obywateli ochroną właściwie nieodbiegającą od standardów stosowanych wobec własnych oraz przywiązywania większego znaczenia do zachowania stabilności finansów państwa i wymogu zintegrowania migrantów z lokalnym rynkiem, a przynajmniej społeczeństwem.

Za prawdziwy zaś przełom w tym względzie uważa się powszechnie orzeczenie wydane przez Wielką Izbę Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Dano²⁷. Traktuje się je jako wyznaczające model nowego podejścia potwierdzony następnie kolejnymi rozstrzygnięciami, a nawet rozwiewające wieloznaczności wynikające z dotychczasowego dorobku. Niezależnie od tego, czy akurat ten ostatni cel został rzeczywiście osiągnięty, z pewnością w świetle nowej linii orzeczniczej obecnie znacznie trudniej kwestionować kompetencje państw do podejmowania odpowiednich środków ochrony swoich systemów socjalnych — wykorzystując, czy też nawet nadużywając, dorobek takich orzeczeń jak Grzelczyk czy Trojani. W ich ramach może mieścić się zwłaszcza nakładanie dodatkowych warunków uzyskania nieskładkowych świadczeń socjalnych przez migrujących obywateli UE mimo posiadania przez nich statusu legalnego rezydenta — nawet jeżeli analogiczne nie są egzekwowane od własnych.

Jest to zarazem syndrom nowych czasów, w których pełne socjalne równouprawnienie przestaje być traktowane jako jedyny możliwy cel, a tak właśnie można było odczytywać wcześniejszą ewolucję orzecznictwa — przynajmniej w niektórych przypadkach. Z pewnością potwierdza ono brak w pełni wspólnych praw socjalnych dla wszystkich obywateli UE. Zwłaszcza ochrona migrantów nieaktywnych ekonomicznie ulega ograniczeniu i miarkowaniu, a odrębność ich statusu już w stosunku do pracowników unijnych zaczyna być dużo bardziej dostrzegalna. Widać to, jeżeli zestawi się współczesne orzecznictwo ze wspomnia-

²⁶ Jacqueline Förster przeciwko Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep, Sprawa C-158/07, ECLI:EU:C:2008:630

²⁷ Elisabeta Dano i Florin Dano przeciwko Jobcenter Leipzig, Sprawa C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358.

nym już wyrokiem Vatsouras dotyczącym dokładnie tego samego niemieckiego świadczenia, którego odmowę nawet osobie poszukującej pracy Trybunał obecnie sankcjonuje. Wcześniej natomiast kwalifikował je jako ułatwiające dostęp do rynku pracy państwa przyjmującego i tym samym niemieszczące się w zakresie wyjątku od zakazu dyskryminacji przewidzianego w Dyrektywie wobec pomocy społecznej. Musiało to budzić poważne obawy co do rozciągania takiej kwalifikacji w imię zasady równouprawnienia właściwie na wszystkie roszczenia socjalne i także inne świadczenia społeczne dostępne w wielu zasobniejszych państwach członkowskich, prowadzącego do nadużywania systemów krajowych. Dlatego nowe podejście orzecznicze dostarczające podstaw i uzasadnienia dla poskramiania nadmiernych tendencji oraz respektowania woli unijnego prawodawcy wyrażonej w prawie wtórnym spotkało się z dużym uznaniem wielu krajowych polityków i mediów²⁸.

Omawiane poniżej wyroki można jednak interpretować także jako dowód, że dla osiągnięcia powyższych celów najczęściej nie jest konieczne wprowadzanie nowych obostrzeń czy też ograniczeń i wyjątków w uprawnieniach socjalnych migrujących obywateli, szczególnie w drodze nowelizacji Traktatów. Wystarczające może być bardziej rygorystyczne, a czasem nawet formalistyczne egzekwowanie już przewidzianych w Dyrektywie zabezpieczeń. O ile wcześniej dominowała koncentracja na samym obywatelstwie i dążeniu do jak najszerszego widzenia wynikających z niego uprawnień, to obecnie kluczowe okazują się właśnie zawarte tam rozwiązania szczególne. Sumarycznie jednak, ze względu na wybraną metodę, mogłoby się to okazać nienajgorszą wiadomością, zabezpieczając przed zbyt daleko idącymi zmianami uderzającymi w podstawy procesu integracji i prowadzącymi do podważenia samej istoty obywatelstwa. Zapewniając z jednej strony właściwą odpowiedź na współczesne wyzwania, a z drugiej — nienaruszalność samych gwarancji traktatowych — odniosłoby także paradoksalnie skutek pro-integracyjny, chroniąc przed demagogią eurosceptyków. Zresztą brak blokady ze strony Trybunału dla zbyt daleko idących oraz bezzasadnych roszczeń mógłby być brzemienny w skutkach ze względu na nadużywanie, a nawet kompromitowanie powyższych fundamentów i idei równouprawnienia oraz zagrożenie dla rzeczywistej solidarności²⁹.

Nie można w tym kontekście zapominać, że państwu przyjmującemu trudno wydzielić osobę, która stanowi obciążenie. Skoro jej pobyt traktuje się jako legalny to bez instrumentów przeciwdziałania nadużyciom władze zostałyby pozbawione jakichkolwiek możliwości ochrony. Ten celowościowy argument wydaje się godny podniesienia ze względu na zarzuty, iż decydując się na pewien rygoryzm oraz rezygnację z pełnej ochrony wszystkich obywateli, ogranicza się zarazem swobodę

²⁸ W. Maas, *European Governance of Citizenship and Nationality*, „Journal of Contemporary European Research” 2016, nr 12 (1), s. 543; P. Craig, G. de Búrca, *op. cit.*, s. 874; D. Guimaraes, *op. cit.*, s. 114.

²⁹ S. Mantu, P. Minderhoud, *op. cit.*, s. 18–19; H. Verschuere, *op. cit.*, s. 367–369.

przepływu jedynie do osób zasobnych, które posiadają środki. Negatywny wpływ na sytuację obywateli gorzej sytuowanych podważać ma jeden z podstawowych unijnych celów zwalczania wykluczenia społecznego. Należy jednak uwzględnić konsekwencje braku wspólnego budżetu państw członkowskich w tym obszarze i niemożność jednorodnego zapewnienia pomocy socjalnej wszystkim, co w odbiorze wielu może docelowo przyświecać idei obywatelstwa unijnego. Tylko przyjmując bardziej wyważone stanowisko, uda się zarazem zapewnić równowagę między dwoma zasługującymi na ochronę wartościami, a więc fundamentami obywatelstwa z jednej strony i stabilnością finansów państwa i ich systemów socjalnych z drugiej³⁰.

Wydaje się, że, uwzględniając wymagające rozważenia, specyficzny kontekst, jaki wiąże się z poniższymi rozstrzygnięciami, na obecnym etapie trudno wyciągać ostateczne wnioski co do ich ogólniejszego znaczenia. Nie można natomiast wykluczyć, że odejście od bardzo otwartego traktowania zasady równouprawnienia zapowiada pewien regres w dużo szerszym kontekście zgodnie z proponowaną na początku tego artykułu korelacją między rozwojem praw w sferze socjalnej a ogólnym rozwojem tego procesu. Wtedy analizowane zmiany trudno byłoby nadal traktować jako swoiste mniejsze zło oraz zapobieganie nadużyciom, zwłaszcza że zmiana koniunktury politycznej sprzyja powrotowi do idei obywatelstwa ograniczonego. Jednak rzeczywiste rezultaty korekty orzecznictwa skonstatować będzie można dopiero za jakiś czas.

4.1. PRZEŁOMOWY CHARAKTER ORZECZENIA W SPRAWIE DANO

To orzeczenie, które zapoczątkowało nową linię orzeczniczą, można potraktować właściwie jako symbol turystyki socjalnej. Elisabeta Dano to obywatelka Rumunii, która przybyła do Niemiec oraz zgodnie z tamtejszym prawem zarejestrowała swój pobyt i zamieszkała u swojej siostry. W rzeczywistości w ogóle nie poszukiwała pracy, tak jak zresztą wcześniej w kraju pochodzenia, i było właściwie oczywiste, że nie zamierza tego czynić ani integrować się z rynkiem zatrudnienia państwa przyjmującego. Byłoby to nawet znacznie utrudnione ze względu na brak konkretnych kwalifikacji zawodowych i biegłej znajomości niemieckiego w połączeniu z niskim wykształceniem. Równocześnie Pani Dano nie dysponowała własnymi środkami utrzymania, do czego, jak wiadomo, zobowiązywały ją przepisy. Wystąpiła jednak o wspomniane już świadczenie dla osób poszukujących pracy, pokrywające koszty utrzymania, którego celem jest zapewnienie wnioskodawcom wystarczających środków do godnego życia, poprawiając ich niekorzystną sytuację społeczną oraz sprzyjając włączeniu do życia zawodowego.

Podstawą odmowy, jaką zastosowały władze niemieckie, były krajowe przepisy stworzone właśnie dla obywateli unijnych przybywających głównie celem

³⁰ D. Guimarães, *op. cit.*, s. 120; S. Mantu, P. Minderhoud, *op. cit.*, s. 25.

uzyskania pomocy społecznej. Już ze względu na takie intencje zaczęto ich uważać w Republice Federalnej za pozbawionych tytułu do ochrony socjalnej i stwarzających domniemanie obciążenia dla systemu socjalnego państwa w rozumieniu Dyrektywy. Rozwiązanie to nie zostało jednak zakwestionowane — ku zaskoczeniu wielu przywiązanych raczej do ekstensywnego traktowania gwarancji obywatelskich — a Trybunał Sprawiedliwości zdecydował się na przyjęcie dosyć rygorystycznego podejścia, które z pewnością można uznać za zgodne z Dyrektywą. Niekoniecznie jednak wpisuje się ono w dotychczasowe „fundamentalne” orzecznictwo, rezygnując z przyznawania migrantom nieekonomicznym za wszelką cenę określonych świadczeń w imię wyższych celów. Dominuje tu podejście, które może sugerować nawet poszukiwanie podstawy, jeżeli nie pretekstu, dla odmowy przyznania pomocy, chociażby przez przeciwstawną w stosunku do dotychczasowej kwalifikację dochodzonych świadczeń.

Trudno natomiast nie uwzględnić owych szczególnych okoliczności sprawy stanowiącej niemalże podręcznikowy przykład próby naganego wykorzystania prawa kraju przyjmującego, czy też szerzej — szczodrobliwości państwa dobrobytu — niezgodnie zarówno z przeznaczeniem konkretnego świadczenia celem całego tego systemu, jak i nawet zasadami unijnymi. Gdyby to ów kontekst okazał się determinantą rozstrzygnięcia, można by nie wykluczać nawet, że nie doszło jeszcze do rzeczywistego odwrotu od równouprawnienia socjalnego obywateli unijnych, a przyjęte tu podejście nadal nie musiałyby być stosowane w każdej sprawie, lecz rezerwowane raczej dla przeciwdziałania nadużyciom. Jak się słusznie zresztą podkreśla, omawiany przypadek nie jest reprezentatywny, gdyż osób w podobnej sytuacji jest zdecydowana mniejszość spośród migrujących obywateli UE³¹.

Akurat wspomniany już pan Vatsouras rzeczywiście przyjechał celem podjęcia pracy, poszukiwał jej, a więc niejako zasługiwał na objęcie ochroną socjalną i ta nieporównywalność sytuacji powinna być uwzględniana jako relewantna przesłanka różnicowania. Trudno też nie zauważyć, że przecież równocześnie sama pani Dano nie została całkowicie odcięta od pomocy socjalnej, skoro niezależnie od przedmiotowej odmowy pozytywnie załatwiono jej wniosek o zasiłek na dziecko, z którym przyjechała. W tym zakresie władze niemieckie zastosowały z pełną odpowiedzialnością zasadę równego traktowania, a więc jakby zapewniły wsparcie zasługujące na udzielenie w imię zasad ogólnych, wykluczając je wyłącznie tam, gdzie przekroczono ewidentne granice obowiązku solidarności. Dlatego pochojne byłoby całkowite odrzucanie tezy, zgodnie z którą kompetencja do zwalczania nadużyć nie może być utożsamiana z generalną możliwością odmawiania pomocy nawet migrantowi nieekonomicznemu, o ile oczywiście spełni kluczowe wymogi zapobiegania nadmiernym obciążeniom i dążenia do integracji z miejscowym społeczeństwem. Zresztą zbyt daleko idący rygoryzm mógłby obrócić się przeciwko

³¹ S. Mantu, P. Minderhoud, *op. cit.*, s. 14.

władzom krajowym ze względu na próby nadużywania statusu pracownika celem uzyskania świadczeń, zwłaszcza że jego definicja w orzecznictwie jest bardzo funkcjonalna³².

4.1.1. WYZNACZENIE GRANICY RÓWNOUPRAWNIENIA I KOMPETENCJI UNIJNYCH

Starając się uchwycić szerszy wydzźwięk tego rozstrzygnięcia, który rzutować będzie z pewnością na dalszy rozwój orzecznictwa, warto zwrócić uwagę na akceptację Trybunału dla uzależnienia sytuacji socjalnej migrujących obywateli UE od spełnienia formalnych wymogów legalnego pobytu przewidzianych w dyrektywie. We wcześniejszym orzecznictwie zaczął kształtować się trend ich swoistego odrywania od uznania zasadności i dopuszczalności świadczeń przy równoczesnym poszerzaniu granic zasady niedyskryminacji. Obecnie nie wystarcza więc już uzyskanie prawa pobytu w państwie przyjmującym z jakiegokolwiek powodu, np. na podstawie korzystniejszych dla wnioskodawcy przepisów krajowych, aby występować ze skutecznym roszczeniem o świadczenie, którego państwo przyjmujące nie mogłoby już załatwić odmownie. Tak stało się chociażby w orzeczeniu w sprawie Trojani, gdzie władze belgijskie stały się niejako zakładnikami własnej uprzedniej decyzji o pozwoleniu pobytowym dla bezdomnego mieszkającego w schronisku Armii Zbawienia, wydanej niezależnie od wymogów prawa unijnego. Skoro osiedlenie takie nie zostało zakwestionowane według ówczesnej interpretacji, w konsekwencji wnioskodawcy miała przysługiwać automatycznie równość traktowania także w zakresie świadczeń. Tym samym odmowa przyznania zasiłku na pokrycie kosztów utrzymania okazała się właściwie niemożliwa tak długo, jak ta pierwotna decyzja nie zostałaby wzruszona.

Było to konsekwencją ogólnego założenia, że skoro ktoś uzyskał wcześniejszą rejestrację pobytu na czas nieokreślony, to tym samym jego legalność jest właściwie niepodważalna na tyle, aby zasługiwał właściwie na pełne równouprawnienie we wszelkich aspektach, które wiążą się z realizacją tego prawa. Orzeczenie w sprawie Dano dowodzi istotnej zmiany w tym zakresie — przede wszystkim dla skutecznej odmowy przyznania świadczenia nie jest już konieczne uprzednie zakwestionowanie legalności samego pobytu. Natomiast z drugiej strony niespełnienie jego przesłanek określonych w prawie wtórnym, a więc brak zdolności do samodzielnego utrzymania się, może być samoistnie uwzględniane w tym kontekście i wykorzystane jako podstawa takiej odmowy³³.

³² I. Solanke, *The End of Free Movement of Persons. The CJEU Decision in Dano*, November 13, 2014, <https://eutopialaw.com/2014/11/13/the-end-of-free-movement-of-persons-the-cjeu-decision-in-dano/>; M. Haag, *Dano: No benefits for the economically inactive Union Citizen*, December 2, 2014, <https://delilawblog.wordpress.com/2014/12/02/maria-haag-dano-no-benefits-for-the-economically-inactive-union-citizen/>; H. Verschueren, *op. cit.*, s. 374–375.

³³ G. Vonk, *EU-freedom of movement: No protection for the stranded poor*, November 25, 2014, <http://europeanlawblog.eu/?p=2606#sthash.W1M4nF4W.dpuf>; H. Verschueren, *op. cit.*, s. 369, 378.

Uznanie odmowy władz niemieckich za zgodną z prawem unijnym i gotowość wdrażania założeń dyrektywy dotyczących zapobiegania obciążania systemów socjalnych państwa implikuje usankcjonowanie przez Trybunał Sprawiedliwości granic tego równouprawnienia i jego warunkowego jednak charakteru. Wpływa to zarówno na sposób bezpośredniego stosowania art. 18 TFUE zakazującego dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, jak i rozumienie obowiązku okazywania migrującym obywatelom solidarności w duchu orzeczenia Grzelczyk, czy też szerzej, dotychczasowe przekonanie, że wszystkie te osoby mają korzystać z przywilejów w takim samym stopniu — niezależnie od swojego statusu. Skutkiem jest odejście od wykładni niemalże wyłącznie rozszerzającej gwarancje praw podmiotowych migrantów skorelowanej ze skrajnie zawężającym traktowaniem jakichkolwiek wyjątków, warunków czy ograniczeń, jeżeli nie ich całkowitą derogacją. Może to spowodować także konieczność rewizji rozumienia konsekwencji uznania, że samo skorzystanie ze swobody przemieszczania implikuje znalezienie się w zakresie zastosowania Traktatu, co uruchamiało automatyczną ochronę przed dyskryminacją na powyższej podstawie. To właśnie dawało asumpt do formułowania roszczeń w nieograniczonej skali, co w odniesieniu do świadczeń socjalnych skutkowało niekorzystnymi rozstrzygnięciami dla władz krajowych także w innych sprawach, jak np. Martinez Sala³⁴. Są też dodatkowe skutki akceptacji dopuszczania oceny bazującej na przesłankach niezwiązanych wyłącznie z sytuacją danej osoby, a więc w szczególności jej stanem majątkowym, lecz także na subiektywnych intencjach przyjazdu do Niemiec — właśnie celem uzyskania pomocy. Przyjęcie tego jako zasady mogłoby w skrajnym ujęciu usprawiedliwiać różnicowanie migrantów nie tylko w oparciu o obiektywne kryteria dla wyodrębniania określonych osób lub ich kategorii³⁵.

Sprawę Dano należy zarazem widzieć jako konkretyzację raczej minimalistycznej i mniej fundamentalnej wizji unijnego obywatelstwa, w której pierwszorzędne znaczenie nadal odgrywa jednak związek z państwem jako odpowiedzialnym za zaspokajanie podstawowych potrzeb członka zbiorowości. W tym szczególnie reprezentatywnym zakresie praw społecznych wewnątrzpaństwowa solidarność zachowuje swoją nadrzędność nad wszelkimi związkami ponadnarodowymi, gdzie ewentualna solidarność okazuje się jednak dodatkowa i daleka od bezwarunkowości. Stąd też zwłaszcza unijne obywatelstwo socjalne musi pozostać nie tylko ograniczone, ale konstrukcyjnie znacznie słabsze w stosunku do mającego solidne unijne podstawy obywatelstwa rynkowego. To zaś może mieć znacznie poważniejsze skutki polityczne dla ewentualnego rozwoju całego procesu integracji, zważywszy chociażby na to, na jakiej podstawie budowane jest poczucie przynależności we współczesnym świecie zachodnim z perspektywy zwykłych

³⁴ María Martínez Sala przeciwko Freistaat Bayern, Sprawa C-85/96, ECLI:EU:C:1998:217.

³⁵ A. Schrauwen, *The EU says NO to 'benefit tourists': how fundamental is the status of Union citizenship?*, <https://acelg.blogactiv.eu/2014/11/25/the-eu-says-no-to-%E2%80%98benefit-tourists%E2%80%99-how-fundamental-is-the-status-of-union-citizenship/>; H. Verschueren, *op. cit.*, s. 377–379.

obywateli. Oczywiście gdyby Elizabeth Dano otrzymała także ten zakwestionowany zasiłek, ułatwiłoby to supozycje co do kolejnego etapu upodabniania się obywatelstwa unijnego do klasycznego — krajowego. Ponownie należy jednak podkreślić, że raczej nie jest to możliwe także ze względu na brak integracji krajowych systemów socjalnych, co samo w sobie wymaga pogodzenia się ze wspomnianą kategorią wykluczonych³⁶.

Równocześnie, wbrew prezentowanym wcześniej w orzecznictwie tendencjom rozwojowym pozwalającym obejmować kolejne obszary aktywności państw członkowskich jurysdykcją Trybunału, nawet jeżeli nie znajdowało to wyraźniej podstawy traktowej, ten wyrok proponuje podejście znacznie bardziej zachowawcze. Należy więc rozpatrywać go także w kontekście częstych oskarżeń o rozszerzanie władzy Wspólnoty czy Unii Europejskiej kosztem państw. Potwierdza on bowiem aktualność istnienia granicy zastosowania prawa unijnego także w omawianej sferze, za którą rozciąga się sfera wyłącznych kompetencji władz krajowych niepodlegających kwestionowaniu mimo fundamentalnego charakteru obywatelstwa UE, nawet za cenę traktatowych gwarancji równouprawnienia. O ile więc dotąd można było stwierdzać stałą tendencję do ograniczania ich swobody w zakresie regulacji i limitowania opieki socjalnej cudzoziemców, to orzeczenie Dano restytuuje jej oddziaływanie w pewnych rozsądnych ramach. Państwa nadal mają prawo w istotnym zakresie decydować, które z osób, zwłaszcza niezapewniających swoją aktywnością ekonomiczną wkładu do narodowego dobrobytu oraz niezintegrowanych z miejscowym społeczeństwem, mogą korzystać z ich systemu socjalnego, a ingerencja prawa unijnego w takie rozstrzygnięcia musi pozostać poskromiona. Stąd też, w innym ujęciu, granice między krajowymi systemami socjalnymi i oddziaływaniem narodowych sfer państwa dobrobytu okazują się dużo solidniejsze niż tradycyjne granice państwowe w Unii Europejskiej³⁷.

4.1.2. DOMINACJA DYREKTYWY NAD GWARANCJAMI TRAKTATOWYMI I UNIJNYMI ZASADAMI OGÓLNYMI

Zważywszy, jak liberalnie i nierygorystycznie traktowane były dotąd wymogi i ograniczenia przewidziane w Dyrektywie, warto rozwinąć wątek wskazanego już ogólnie przywiązania Trybunału w sprawie Dano do ich nawet formalistycznego egzekwowania. Wymowa wcześniejszych wyroków zdawała się właściwie sugerować, że ogólne gwarancje traktatowe i wynikający z nich fundamentalny status obywatelstwa w powiązaniu z pryncypialnym równouprawnieniem mogą

³⁶ D. Schiek, *Perspectives on social citizenship in the EU — from status positivus to status socialis activus via two forms of transnational solidarity*, „CETLS Online Paper Series” 4, 2015, s. 14; D. Thym, *EU Free Movement as a Legal Construction — not as Social Imagination*, November 12, 2014, <http://verfassungsblog.de/en-eu-freizuegigkeit-als-rechtliche-konstruktion-nicht-als-soziale-imagination-2/>.

³⁷ W. Maas, *op. cit.*, s. 543; D. Guimarães, *op. cit.*, s. 119.

mieć moc derogującą tego rodzaju konkretne normy i przeważać nad wszystkimi „drobnymi” niedostatkami statusu wnioskodawcy w tym świetle. Należy przypomnieć, iż w sprawie Baumbast³⁸ Trybunał przeszedł do porządku nad brakiem pełnego ubezpieczenia zdrowotnego obywatela innego państwa członkowskiego, mimo że jest ono wyraźnie wymagane. Natomiast w sprawie Grzelczyk, odpowiadając na zarzuty, iż wobec studentów Dyrektywa nie przewidywała obowiązku przyznawania im świadczeń, Trybunał wskazał, że nie oznacza to zakazu ich udzielania. Jest to więc kolejny aspekt istotnej zmiany podejścia, skoro obecnie gwarancje te okazują się nie w pełni bezwarunkowe oraz godne respektowania tylko w takim zakresie, w jakim są zgodne z duchem, a także wyraźną literą owych ograniczeń prawa wtórniego, których przestrzegania oczekuje się z pełną stanowczością. Zmiana ta pozwala znacznie intensywniej zapobiegać stawianiu się przez migrantów nieekonomicznym obciążeniem dla miejscowego systemu socjalnego i jego stabilności finansowej oraz przypisywać temu znaczenie większe niż indywidualnym potrzebom obywatela unijnego³⁹.

Przyjęcie powyższego może prowadzić do konkluzji, że jeżeli obecnie z sytuacji zainteresowanego uzyskaniem pomocy socjalnej wynika, iż nie spełnia on wymogu posiadania środków utrzymania, stanowi to samoistną podstawę do jego odmownego załatwienia bez konieczności uprzedniego podważania legalności pobytu. Nie idzie to na szczęście tak daleko, aby samo złożenie wniosku o jakiegokolwiek świadczenie przez migranta nieekonomicznego uznawać za dowód na ich brak zapewniający taką podstawę. Jak wiadomo, to ostatnie podejście, oparte na automatyzmie kwalifikacji, zostało przez Trybunał zakwestionowane we wcześniejszym orzecznictwie, jak np. BREY, i mimo tak daleko idących zmian nie ma podstaw do uznania, że założenie to straciło na aktualności. Ponadto jednak, jak już wskazano, w sprawie Dano negatywne skutki ograniczono raczej do osób, które przybyły wyłącznie w celu uzyskania świadczeń, a nie stopniowej integracji z rynkiem pracy państwa przyjmującego. Z pewnością natomiast, zgodnie z wcześniejszymi konstatacjami, ułatwia to odcinanie nie tylko od pomocy, lecz w ogóle swobodnego przepływu osób niezamożnych — zgodnie z wolą unijnego prawodawcy w świetle jej współczesnego rozumienia⁴⁰.

To, co równocześnie wydaje się odbiegać od dotychczasowego orzecznictwa, a więc chociażby Brey, wiąże się z możliwością rezygnacji przez władze krajowe ze zindywidualizowanego traktowania każdego wnioskodawcy występującego o świadczenia socjalne, wymagającego niemalże odrębnej oceny jego sytuacji osobistej z poszanowaniem wymogów zasady proporcjonalności. Tutaj właśnie władze niemieckie stworzyły bardziej uniwersalny model podejścia do pewnej zbiorczej kategorii, oparty na domniemaniu niespełnienia wymogów Dyrektywy.

³⁸ Baumbast i R. przeciwko Secretary of State for the Home Department, Sprawa C-413/99, ECLI:EU:C:2002:493.

³⁹ S. Mantu, P. Minderhoud, *op. cit.*, s. 22; P. Craig, G. de Búrca, *op. cit.*, s. 876.

⁴⁰ M. Haag, *Dano: No Benefits...*

Takie traktowanie może rodzić zagrożenie uderzenia w jednostki, które na pomoc zasługują, i dlatego wcześniej było kwestionowane przez Trybunał, chociaż w tym konkretnym przypadku wydawało się to w pełni uzasadnione. Co do zasady jednak nie należy całkowicie ignorować takich zagrożeń jako podważających fundamentalny charakter obywatelstwa i dlatego z ostrożnością trzeba podchodzić do dalszej ewolucji podejścia tego rodzaju, jeżeli byłoby ono nadużywane w połączeniu z odwoływaniem się do kryteriów subiektywnych właśnie⁴¹.

Z drugiej strony jednak można zgodzić się z poglądem, że te niezbędne przesłanki dotyczące sytuacji zainteresowanej osoby w wielu przypadkach, nawet nie tak drastycznych, nie wymagają już odrębnego rozważania w dotyczącym jej indywidualnym postępowaniu. Często można bowiem uznać, że zostały one niejako wkomponowane już w ramy samej Dyrektywy, nawet jeżeli chodzi o ocenę stopnia zintegrowania. Korzystanie z samej turystyki socjalnej jest też tak rażącym podważeniem celów całego systemu, że automatyczna odmowa udzielenia świadczeń podmiotom korzystającym z niej wydaje się nie naruszać standardów proporcjonalności. Tym samym wybór, zgodnie z którym właśnie samo przestrzeganie postanowień prawa wtórnego okazuje się wystarczające w omawianym kontekście, bez konieczności dokonywania zaawansowanych ustaleń, powinien być akceptowany przynajmniej w pewnych okolicznościach. Natomiast nie można wykluczyć, że w innych sprawach nadal należałoby bronić zasadności bardziej zniuansowanego traktowania. Chociaż warto przypomnieć, że dążenie do nadmiernej indywidualizacji oceny spotykało się z krytyką, jako zbyt obciążające dla władz krajowych i przerzucające niejako całą odpowiedzialność rozstrzygania każdego przypadku osobno na administrację, co jest szczególnie kłopotliwe w kontekście oceny stopnia integracji danej osoby. Dlatego właśnie nie można było uniknąć bardziej systemowych rozwiązań opartych na abstrakcyjnych regułach będących konsekwencją wyborów dokonywanych przez prawodawcę. Stąd pewna zmiana dokonana w orzecznictwie pozwala wyjść naprzeciw takim zarzutom, przywracając pewną równowagę między tymi dwoma modelami, nawet jeżeli oznacza tworzenie całych grup wykluczonych z zasady równouprawnienia⁴².

4.2. ORZECZENIE W SPRAWIE ALIMANOVIC — POTWIERDZENIE I ROZWINIĘCIE DANO

Ze względu na wspomniany podręcznikowy przejaw turystyki socjalnej wyrok w sprawie Dano można było potraktować całkowicie jako przypadek szczególny w kontekście dotychczasowego rozumienia skutków fundamentalnego wymiaru obywatelstwa i wpływu gwarancji równouprawnienia na dostęp do systemów socjalnych państw. Dalszy rozwój orzecznictwa nie pozostawił wątpliwości co do

⁴¹ D. Guimarães, *op. cit.*, s. 118.

⁴² D. Thym, *op. cit.*; H. Verschuere, *op. cit.*, s. 372–374; S. Mantu, P. Minderhoud, *op. cit.*, s. 22.

nieprzypadkowego charakteru pewnych systemowych rozstrzygnięć, jakie z niego wynikały. Obecnie wydaje się, że zaczynają układać się one w pewną ogólniejszą korektę podejścia Trybunału w omawianym obszarze, potwierdzając także zmianę traktowania samego obywatelstwa oraz procesu integracji, zważywszy na znaczenie jego socjalnych aspektów. Dobrym tego przykładem stał się kolejny wyrok dotyczący omawianej problematyki — w sprawie Alimanovic⁴³ — wydany w odniesieniu do osób, które były już powiązane z państwem przyjmującym, a nawet jego rynkiem pracy. Jak się jednak okazało, było to w stopniu niewystarczającym dla zachowania ochrony socjalnej w świetle wymogów przewidzianych w Dyrektywie.

Wnioskodawczynią była obywatelka Szwecji, która przybyła do Niemiec wraz z trójką dzieci — urodzonych zresztą wcześniej w tym państwie, ale posiadających obywatelstwo matki. Nie tylko rzeczywiście poszukiwała ona zatrudnienia w tym państwie, lecz nawet zdążyła już po przyjeździe faktycznie pracować — co prawda okazjonalnie, ale przez prawie rok. Przedmiotem roszczeń były analogiczne świadczenia jak w Dano, które zresztą udało jej się otrzymywać, jednak tylko przez pierwsze sześć miesięcy od wystąpienia po utracie pracy. Było to w pełni zgodne z przepisami unijnymi, które zapewniały prawo do zachowania uprzywilejowanego statusu pracownika migrującego i związanych z tym tzw. korzyści socjalnych właśnie w tym zamkniętym okresie, jeżeli uprzedni staż pracy nie przekroczył dwunastu miesięcy. Po jego upływie status wnioskodawczynie ulegał całkowitej zmianie — była traktowana jako migrantka nieekonomiczna, a więc analogicznie jak nowo przybyli do państwa przyjmującego obywatele UE poszukujący pracy. Nawet jeżeli są oni zainteresowani integracją z miejscowym rynkiem pracy, w świetle Dyrektywy nie rodzi to obowiązku zapewniania im opieki socjalnej.

Zgodnie z wcześniejszymi rozważaniami przekonujące wydaje się sankcjonowanie ograniczania równouprawnienia osób, które nie osiągnęły wystarczającego stopnia integracji i których wkład pracy w gospodarkę narodową państwa przyjmującego był mniejszy. Z pewnością jednak sytuację tej konkretnej wnioskodawczynie trudno było uznać za gorszą od tej, w jakiej znajdował się Pan Vatsouras, potraktowany wcześniej jako uprawniony do tego samego zasiłku dzięki jego kwalifikacji jako niezbędnego ułatwienia w dostępie do rynku pracy — poza wyłączeniem przewidywanym w Dyrektywie. W tym wyroku natomiast nie tyle kluczowy był stan faktyczny, ile właśnie kwalifikacja ta uległa zmianie w imię nowego podejścia, co dobrze obrazuje odejście od interpretacji prawa maksymalnie rozszerzającej ochronę socjalną na rzecz wykorzystywania wszelkich podstaw dla odmowy świadczeń. To konkretne rozstrzygnięcie jest tym bardziej symptomatyczne dla nowego orzecznictwa, że o dopuszczalności odmowy przyznania zasiłku zdecydowała w rzeczywistości różnica kilku tygodni stażu pracy, co wcze-

⁴³ Jobcenter Berlin Neukölln przeciwko Nazifa Alimanovic i inni, Sprawa C-67/14, ECLI:EU:C:2015:597.

śniej raczej zostałyby potraktowane jako nieznaczące. Gdyby bowiem zainteresowana przepracowała ponad dwanaście miesięcy, jej status byłego pracownika objętego korzyściami socjalnymi musiałby na podstawie samego prawa wtórnego być kontynuowany mimo upływu owych sześciu miesięcy ze wszystkimi tego konsekwencjami⁴⁴.

Wbrew dotychczasowemu przywiązaniu do ogólnych gwarancji traktatowych i swoistemu przechodzeniu przez Trybunał do porządku nad niedopełnianiem przez migrujących obywateli pewnych wymogów przewidzianych w prawie wtórnym w imię idei równouprawnienia, ten wyrok potwierdza modyfikację podejścia — i to w sprawie, w której trudno mówić o nadużyciu prawa. Także tutaj modyfikacja ta polega na ścisłym, właściwie formalistycznym trzymaniu się postanowień Dyrektywy, bez możliwości poszukiwania ochrony w nader rozwojowej interpretacji samego art. 21 TFUE, która w ramach swobody przemieszczania pozwalała dostrzec konieczność zapewnienia szeregu przywilejów powiązanych choćby pośrednio z jej realizacją. Obecnie zaś warunki i ograniczenia, do których przepis ten odsyła, zaczęły nabierać charakteru pierwszorzędnego, stając się nieodwołalną determinantą korzystania z uprawnień zapewnionych migrującym obywatelom Unii. Tym samym także, kontynuując rozumienie przyjęte w sprawie *Dano*, Trybunał Sprawiedliwości nie pozostawia wątpliwości, że równouprawnienie w sprawach socjalnych ma swoje granice, a samo obywatelstwo unijne ograniczony wymiar.

Ponownie okazuje się, że zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową wywodzony dotąd przede wszystkim z art. 18 TFUE, a nie norm szczególnych prawa wtórnego, przestaje być, przynajmniej docelowo, powszechnym, a zarazem bezwarunkowym przywilejem wszystkich unijnych migrantów w duchu orzeczenia w sprawie *Grzelczyk*. Zamiast dowodzenia, iż generalnie ów status fundamentalny zapewnia wszystkim, którzy znajdują się w takiej samej sytuacji, możliwość korzystania z takiego samego traktowania, niezależnie od przynależności państwowej, dominuje przekonanie, że „aktywowanie” tego zakazu staje się możliwe dopiero po spełnieniu egzekwowanych z całą starannością warunków określonych w Dyrektywie. Za wymowne uznać należy to, że o ile nawet w orzeczeniu w sprawie *Dano* ta kluczowa formuła została jeszcze przywołana, chociaż już jej rozumienie okazało się ograniczone, to w tym wyroku po raz pierwszy od dawna ją pominięto. Nie powinno więc dziwić bardzo krytyczne podejście do takiej zmiany orzecznictwa, które przez niektórych jest nawet traktowane z pewną przesadą jako całkowite odejście od idei obywatelstwa socjalnego⁴⁵.

⁴⁴ D. Schiek, *op. cit.*, s. 1.

⁴⁵ D. Kramer, *Had they only worked one month longer! An Analysis of the Alimanovic Case [2015] C-67/14*, September 29, 2015, <http://europeanlawblog.eu/?p=2913>; G. Barbone, *Dano and Alimanovic — the end of a social European Union*, „KSLR EU Law blog”, January 22, 2016, <https://blogs.kcl.ac.uk/kslr/europeanlawblog/?p=1012#.V0seJ5GLRhE>.

Kolejnym aspektem, w którym doszukać się można analogii z wyrokiem Dano, a nawet rozwinięcia rygoryzmu, stała się rezygnacja ze zindywidualizowanego traktowania przypadku każdego potencjalnego beneficjenta pomocy socjalnej, które wymagało, jak w sprawie Brey, dogłębnej analizy jego sytuacji osobistej. W obecnym orzeczeniu Trybunał nie oczekiwał już, aby władze niemieckie starannie rozważyły stopień, w jakim pani Alimanovic wraz z rodziną zintegrowała się już z niemieckim rynkiem i społeczeństwem. Akurat w tym przypadku mogło to odegrać istotną rolę, zważywszy, iż osoby te w przeszłości zamieszkiwały już terytorium tego państwa, a niektóre nawet posiadały tam miejsce urodzenia mimo braku lokalnego obywatelstwa. Zostało to natomiast zastąpione automatyzmem w kwalifikacji roszczeń obywateli UE zgodnie z przesłankami prawa wtórnego. Tak jak w kontekście poprzedniego rozstrzygnięcia, również w ocenie osób przebywających relatywnie krótko w państwie przyjmującym, dominować wydaje się uzasadnienie zbędności pochylenia się odrębnie nad każdym z nich ze względu na konstrukcję samej Dyrektywy. Zważywszy, że przewiduje ona niejako stopniowe poszerzanie ochrony migrujących obywateli wraz z wydłużaniem się okresu pobytu i aktywności ekonomicznej w państwie przyjmującym, ma to niejako inkorporować taką ocenę w wystarczającym zakresie⁴⁶.

Jednakże, nawet gdyby pominąć ten szczególnie przypadek wcześniejszego pobytu oraz brak kilku tygodni zatrudnienia dla uzyskania właściwie pełnej ochrony, trudno nie zauważyć, iż ograniczenie stopniowości polegające na rozgraniczeniu z zastosowaniem okresu rocznego okazuje się nader arbitralne. Nie tylko więc w tej sprawie muszą rodzić się wątpliwości, czy pozwala to uwzględnić całą złożoność indywidualnej sytuacji właśnie w tym kluczowym z perspektywy celów całego systemu kontekście integracji jednostki. W świetle tradycyjnego orzecznictwa można było w takich przypadkach liczyć na weryfikację konkretnego rozstrzygnięcia władz krajowych, mając na względzie ogólniejsze standardy zasady proporcjonalności wtedy, gdy samo stosowanie postanowień prawa wtórnego wydawało się celom tym przeczyć, podważając ów fundamentalny charakter obywatelstwa. Obecnie jednak sama Dyrektywa ma okazać się wystarczającym punktem odniesienia także w tym rozumieniu. Nie należy jednak zapominać, że dodatkową wartością takiego modelu, którą trudno kwestionować, staje się pewność prawa i transparentność rozstrzygnięć oraz zwolnienie z nadmiernych administracyjnych obciążeń władz wykonawczych. Brakowało ich niewątpliwie podejściu zindywidualizowanemu, zwłaszcza jeżeli dochodziło do bardzo rozwojowego traktowania zasady równouprawnienia — niemalże wbrew konkretnym postanowieniom tego aktu. Pozwala to także unikać zmagania i nieporozumień co

⁴⁶ S. Peers, *EU citizens' access to benefits: The CJEU clarifies the position of former workers*, September 15, 2015, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2015/09/eu-citizens-access-to-benefits-cjeu.html>; D.W. Carter, *No social assistance rights for jobseekers*, October 13, 2015, <http://leidenlawblog.nl/articles/no-social-assistance-rights-for-jobseekers>.

do właściwego znaczenia takich kluczowych pojęć, jak niezasadne obciążenie czy stopień integracji z rynkiem i społeczeństwem właśnie⁴⁷.

Ostatnim, godnym podkreślenia elementem, charakterystycznym już dla tego wyroku, jest rozumienie wspomnianego powyżej pojęcia obciążenia dla stabilności finansowej systemu socjalnego państwa przyjmującego. Zarówno lektura samej Dyrektywy, jak i nawet wcześniejsze orzecznictwo mogły sugerować, że przesłankę tę ocenia się przez pryzmat sytuacji konkretnej osoby oraz wpływu przyznanej jej pomocy na tę stabilność. Trudno natomiast nie zgodzić z argumentem, że to właśnie kumulacja roszczeń osób nieaktywnych ekonomicznie, a więc niezapewniających wkładu w budowę dobrobytu danego państwa, które mogą napływać w niekontrolowanej ilości szczególnie z krajów uboższych, generuje poważne zagrożenia. Stąd przekonujące wydaje się przyjęcie przez Trybunał w punkcie 62, iż ocena taka powinna być dokonywana w tym szerszym kontekście, w którym indywidualny wniosek powiązany dopiero z innymi, pozwala dostrzec rzeczywistą skalę obciążeń. W tym kontekście zresztą łatwiej jest też zrozumieć rygoryzm Trybunału w podejściu do migrantów pozbawionych źródeł utrzymania, którzy co prawda w swoich roszczeniach nie posuwali się tak daleko, aby w przeciwieństwie do sprawy Dano przyjechać wyłącznie w celu pozyskania świadczeń, lecz ich aktywność miała charakter cokolwiek okazjonalny. Stopień takich zagrożeń musi być naturalnie znacznie większy w porównaniu z emerytami, którzy posiadają własne, stabilne źródła utrzymania, wymagają jedynie uzupełniająco pewnego wsparcia, jak stało się we wspomnianej sprawie Brey. To zaś, zgodnie z wcześniejszymi supozycjami, pozwalałoby nadal nie wykluczać, że opisywany rygoryzm nie musi towarzyszyć ocenie wszystkich przypadków⁴⁸.

4.3. WYROK W SPRAWIE GARCIA-NIETO JAKO NATURALNY CIĄG DALSZY

Ostatnie z dotąd wydanych orzeczeń — w sprawie García-Nieto⁴⁹ — które wydają się budować nową linię orzecniczą, pochodzi sprzed zaledwie kilku miesięcy. Może się wydawać, że jego stan faktyczny odbiega od dwóch poprzednich, lecz nadal koncentruje się ono na roszczeniach socjalnych migrujących obywateli unijnych — tym razem w trakcie pierwszych trzech miesięcy pobytu. Wnioskodawcą w tym postępowaniu, wszczętym także przed sądem niemieckim, był obywatel hiszpański, który wraz ze swoim synem dołączył do mieszkającej i pracującej w Niemczech partnerki. Zanim podjął zatrudnienie, początkowo pozostawał

⁴⁷ G. Barbone, *op. cit.*; *Case C-67/14 Alimanovic: Entitlement to social assistance*, <https://eulitigationblog.com/2015/10/04/case-c-6714-alimanovic-entitlement-to-social-assistance/>.

⁴⁸ *Case C-67/14 Alimanovic: Entitlement to social assistance*, <https://eulitigationblog.com/2015/10/04/case-c-6714-alimanovic-entitlement-to-social-assistance/>.

⁴⁹ Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen przeciwko Jovannie Garcii-Nieto i in, Sprawa C-299/14, ECLI:EU:C:2016:114.

na jej utrzymaniu, ale nie ulegało wątpliwości, że w przeciwieństwie do sytuacji w sprawie Dano legalność jego rezydencji nie podlegała kwestionowaniu. Właśnie w ciągu tych pierwszych trzech miesięcy bezwarunkowe i zgodne z prawem unijnym prawo pobytu nie może być podważane ze wszystkim konsekwencjami, także w omawianym kontekście, jako że wynika wprost z dyrektywy, nie wymagając choćby posiadania minimalnych środków, a jedynie ważnego dokumentu tożsamości. Równocześnie, wkrótce po przybyciu wystąpił on o ten sam zasiłek, który był też przedmiotem omawianych powyżej spraw. Odmowa została wydana w oparciu o krajowe przepisy, znajdując pełną podstawę także w Dyrektywie, gdyż należy przypomnieć, że w art. 24 ust. 2 wyraźnie zwalnia ona państwo przyjmujące z obowiązku zapewniania ochrony socjalnej w tym szczególnym okresie i respektowania zasady równego traktowania.

Rozstrzygnięcie w tej sprawie nie powinno zaskakiwać także z perspektywy słusznościowej, bo rzeczywiście, przyjmując nawet argumentację odwołującą się do fundamentalnego charakteru obywatelstwa, trudno byłoby oczekiwać, aby państwo przyjmujące zobowiązane było do rozciągania ochrony na wszystkich, którzy zaledwie przybyli na jego terytorium. Zresztą, zdaniem Trybunału wyrażonym w pkt. 45, istnieje ścisła korelacja pomiędzy brakiem jakichkolwiek wymogów zgodnego z prawem pobytu w tym okresie, kiedy państwo to nie jest uprawnione do żądania wykazania się zdolnością do utrzymania się i uniknięcia wywoływania obciążeń dla miejscowego systemu socjalnego a owym zwolnieniem jego władz z jakiegokolwiek odpowiedzialności za taką osobę czy też społecznej solidarności. Wyrok wydaje się tym bardziej zasadny, że, jak wynika z tego orzeczenia, władze niemieckie nie kwestionowały prawa wnioskodawcy do świadczeń w kolejnym miesiącu po zakończeniu spornego okresu wstępnego. Tutaj już solidarność ta została okazana, zresztą nie tylko wobec wnioskodawcy, lecz także jego partnerki, która również korzystała ze wsparcia socjalnego jako osoba pracująca.

W kontekście zaś orzeczeń w sprawach Dano oraz Alimanovic wyrok ten wpisuje się w pewną filozofię rygorystycznego stosowania postanowień Dyrektywy i ich dominacji nad gwarancjami traktatowymi. Nie jest to zresztą jedyny element wiążący go z tymi wcześniejszymi rozstrzygnięciami, skoro pojawia się także wskazanie, iż miary obciążenia systemu socjalnego państwa przyjmującego nie należy oceniać przez pryzmat jednego konkretnego rozszczenia, lecz ich naturalnej kumulacji ze strony bardzo wielu migrujących krótkoterminowo obywateli — gdyby na nich rozciągnąć ochronę. Dostrzec można ponadto także korespondowanie ze wspomnianymi już postulatami większej pewności prawa i transparentności w ustalaniu zasad, na jakich ma być ona zapewniana unijnym migrantom, co w ostatecznym rezultacie służyć ma także ich osobistym interesom, bez naruszania zarazem standardów proporcjonalności. Można również zgodzić się z Trybunałem, iż w tak szczególnej sytuacji zindywidualizowana ocena przestaje być konieczna, gdyż ponownie same postanowienia dyrektywy

inkorporują jej niezbędne elementy i dlatego niejako w naturalny sposób świadczeń można pozbawić osoby, których integracja z miejscowym rynkiem pracy właściwie nie istnieje⁵⁰.

Należy także zauważyć, że w tym orzeczeniu Trybunał nie wykluczył co do zasady potrzeby dokonywania takiej oceny, a wyłącznie uznał za zbędną ze względu na specyfikę sprawy. To zaś warto przyjąć z nadzieją, gdyż podważa cokolwiek wizję jednostronnej i nieodwracalnej zmiany podejścia Trybunału, jak proponuje się często w interpretacji tego nowego orzecznictwa. Pozwalałoby to bowiem zakładać, że dorobek obywatelski powinien być zachowany także w odniesieniu do roli obywatelstwa socjalnego i jego ogólniejszego znaczenia dla procesu integracji, a jedynie w sposób twórczy a zarazem elastyczny dostosowywany do zróżnicowanych stanów faktycznych. W takim ujęciu dwa poprzednie orzeczenia mogłyby symbolizować bardziej jednak wyważenie adekwatne do okoliczności niż odejście od fundamentalnego charakteru obywatelstwa. Jednak to, co wydaje się nieodwracalne, pozostając trwalszą cechą zmodyfikowanego podejścia Trybunału Sprawiedliwości niezależnie od przyjętej interpretacji, to przywiązywanie większej wagi do literalnego brzmienia Dyrektywy oraz brak gotowości do przedkładania nad jej postanowienia ekstensywnej interpretacji owych ogólnych gwarancji traktatowych⁵¹.

THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION AND “SOCIAL TOURISM”

Summary

The idea of social citizenship in the European Union as a brand new stage of the integration process following well established market citizenship used to be very popular and tempting, especially for Euro-enthusiasts. Taking into account at the same time how important social rights turn out to be for modern state and citizenship it should not be a surprise that such development would be a solid basis for the concept of the more advanced and human-oriented Union. For the decades since the Maastricht Treaty the evolution of the case-law of the Court of Justice has seemed to prove that direction. Unfortunately, due to the worldwide crisis as well as new EU accessions covering rather less developed countries, political climate has changed in recent years and particularly EU migrating citizens' claims for social benefits are rather considered a threat and part of so called “social tourism” that needs to be explained. As it turned out the CJEU case-law has also been modified and here the most famous example is the Dano case.

The main purpose of this paper is to analyze the most important changes brought by this ruling and subsequent ones until the present day and their wider implications. What is particularly interesting is the restoration of practical meaning of the limitations and conditions for legal residence and social assistance stemming from Directive 2004/38 that seemed to be almost omitted in previous case-law in the name of respecting the general citizenship guarantees and non-discrimi-

⁵⁰ D. Kramer, *Shortterm, Residence, Social Benefits and the Family; an Analysis of Case C-299/14 (GarcíaNieto and others)*, March 9, 2016, <http://europeanlawblog.eu/?p=3120>.

⁵¹ *Ibidem*.

nation principle. There should also be no doubt that this principle shall not be treated as unlimited for all EU citizens who find themselves in the same situation, as Member States are again entitled to differentiate them more rigorously basing on such criteria as the level of integration with its society and the market. Another important aspect that has been modified refers to a less individual approach to every claimant for social benefits which was criticized due to serious administrative burden for national authorities and the way it became rationalized also seems to be quite interesting.