

Aleksander Cieśliński  
(Uniwersytet Wrocławski)

# ORZECZNICZE POSZERZANIE GRANIC RÓWNOUPRAWNIENIA — PRZYPADEK PRAW SOCJALNYCH MIGRUJĄCYCH OBYWATELI UNII EUROPEJSKIEJ

---

ABSTRACT

## EXPANDING THE LIMITS OF EQUAL TREATMENT BY JUDICIAL DECISIONS: THE CASE OF SOCIAL RIGHTS OF MIGRATING CITIZENS OF THE EUROPEAN UNION

The idea behind this paper is to analyze the development of the European Court of Justice/Court of Justice of the European Union case law on the access to social rights by non-economic migrants in the host Member State. Without a doubt, this topic is particularly interesting and serves as a perfect example of providing subjective rights almost exclusively by way of a teleological interpretation of the principle of non-discrimination on the grounds of nationality rather than by statutory law. As one of the hallmarks of the EU legal system, which, nonetheless, is quite unusual for Polish lawyers, it deserves more serious consideration. To that end, first the idea of equal social treatment and the means of protecting the interests of national social systems are analyzed. The major emphasis, however, is put on describing the way the Court of Justice has managed to expand the limits of non-discrimination in specific rulings. Even if nowadays this development has become partly blocked, the very process appears to hold a more universal significance.

**KEYWORDS:** citizenship of the European Union, social rights, freedom of migration, non-discrimination, equality

**SŁOWA KLUCZOWE:** obywatelstwo Unii Europejskiej, prawa socjalne, swoboda przepływu, niedyskryminacja, równouprawnienie

---

## 1. Idea równouprawnienia socjalnego

Zasada równości wobec prawa stanowi niewątpliwie jeden z fundamentów unijnego systemu prawnego, co znajduje odzwierciedlenie na wielu poziomach normatywnych – funkcjonuje ona bowiem zarówno jako wartość i zasada, ale dzięki szczególnym normom prawa pierwotnego i wtórnego zapewnia rzeczywiste instrumenty ochrony prawnej jednostek. W tym ostatnim kontekście kluczowe znaczeni dogrywa obowiązywanie konkretnych zakazów dyskryminacji, dla których pośrednią bądź bezpośrednią podstawą są postanowienia Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Pozwala to wyodrębnić właściwie dwa obszary ochronne – z jednej strony klasyczny równościowy przypominający gwarancje spotykane w ustawodawstwach krajowych, a z drugiej charakterystyczny wyłącznie dla tego systemu prawnego, powiązany szczególnie z unijnym obywatelstwem i swobodami rynku wewnętrznego.

W tym pierwszym przypadku art. 19 TfUE przewiduje zakaz dyskryminacji ze względu na szereg obecnie już klasycznych kryteriów, takich jak płeć, pochodzenie rasowe i etniczne, religię i światopogląd, ale też niepełnosprawność, wiek czy orientację seksualną. Jednakże jego praktyczne zastosowanie okazuje się ograniczone, gdyż stanowi dopiero upoważnienie dla Rady do ustanawiania aktów prawnych w tym zakresie, co doprowadziło zresztą do stworzenia całego systemu regulacyjnego. Dzięki temu Unia Europejska może w większym lub mniejszym stopniu promować politykę równościową opartą nie tylko na podziale na dyskryminację pośrednią i bezpośrednią, lecz także chociażby tzw. dyskryminację ze względu na więź, jak również na konstrukcjach ciężaru dowodu, wiktyimizacji, szykan i molestowania.

Natomiast przewidziany w art. 18 TfUE zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową zachowuje swoją unijną specyfikę nie tylko ze względu na swoją bezpośrednią skuteczność, a więc możliwość dochodzenia wprost na tej podstawie ochrony sądowej oraz opieranie się na bardziej tradycyjnym modelu równości formalnej. Przepis ten okazał się jednym z podstawowych gwarantów skuteczności realizacji praw podmiotowych gwarantowanych jednostkom przez prawo unijne. Funkcjonuje bowiem jako szczególnego rodzaju a zarazem kluczowe kryterium kontroli tzw. środków krajowych tj. działań zwłaszcza innych państw członkowskich o charakterze ograniczającym czy reglamentującym przywileje obywatelskie. Brzmienie tego artykułu – *w zakresie zastosowania Traktatów i bez uszczerbku dla postanowień szczególnych, które*

*one przewidują* – wskazuje na jasno wyznaczony obszar obowiązywania, który nie obejmuje automatycznie każdego przejawu aktywności jednostek i państw w Unii Europejskiej. W tym kontekście nie chodzi jedynie o naturalnie spotykane wyjątki, w ramach których władze krajowe mogą stosować preferencje dla własnych obywateli czy też gorsze traktowanie obywateli innych państw członkowskich, jak zdarza się chociażby w zatrudnieniu w administracji publicznej przewidzianym w art. 45 TfUE. Przede wszystkim natomiast równouprawnienia z miejscowymi tzw. przynależnymi dochodzić można jedynie tam, gdzie udaje się stwierdzić istnienie tzw. zakresu oddziaływania prawa unijnego, czego ustalenie stanowi wyzwanie interpretacyjne i napotyka wiele trudności.

Co interesujące sfera świadczeń socjalnych czy też ujmując szerzej obszar przynależny temu, co w krajach europejskich objęło państwo dobrobytu, w nieznacznym stopniu poddane zostało ingerencji unijnego prawodawcy. Z natury rzeczy bowiem władze krajowe starały się wystrzegać przed otwarciem swoich systemów socjalnych na cudzoziemców, co w przypadku migrantów unijnych wymagało oczywiście pewnych ustępstw wynikających z uzyskania niedyskryminującego dostępu do miejscowego rynku, ale nadal o charakterze ograniczonym. Ich prawa zgodnie z pierwotnymi założeniami miały raczej koncentrować się na świadczeniach z krajowego systemu ubezpieczenia społecznego państwa przyjmującego, ale pod warunkiem objęcia jego zakresem, a więc głównie wykonywania aktywności ekonomicznej oraz wypracowania warunków na takiej samej zasadzie jak miejscowi obywatele. W podobny sposób zaczęto gwarantować opiekę zdrowotną. Dodatkowo przede wszystkim pracownicy otrzymali prawo do tzw. korzyści socjalnych, a więc nawet świadczeń nieskładkowych, takich jak słynne „becikowe”, ale to właśnie dlatego że swoją aktywnością niejako dokładają się do zasobności miejscowych społeczeństw i tym samym nie powinni być traktowani gorzej.

Z zasady natomiast osoby nienależące do kategorii migrantów ekonomicznych jeszcze w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej nie miały prawa liczyć na świadczenia socjalne w innych państwach i jakiegokolwiek zrównywanie w przywilejach z własnymi obywatelami. Tradycyjnie bowiem uważano, że odpowiedzialność zwłaszcza za ich los i obowiązek otoczenia pomocą czy roztoczenia opieki społecznej powinien spoczywać na barkach macierzystego kraju i społeczeństwa. Stąd też właśnie, jako sfera nieobjęta zakresem regulacji prawa wspólnotowego miała wymykać się oddziaływaniu zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność

państwową – w przeciwieństwie do systemu rynku wewnętrznego i jego swobód, gdzie właśnie usankcjonowano dostęp do powyższych świadczeń.

Te w miarę klarowne podziały uległy jednak erozji w związku z wprowadzeniem obywatelstwa Unii Europejskiej. Formalnie obok wspomnianych powyżej istniejących dotąd praw ekonomicznych obywatele państw członkowskich uzyskali jedynie pewne niezbyt szerokie prawa polityczne, jak np. głosowania w wyborach samorządowych w państwie przyjmującym. Do tego doszedł natomiast właściwie najważniejszy artykuł 21 obecnego Traktatu o funkcjonowaniu UE TFUE zapewniający prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium Państw Członkowskich, chociaż z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych nie tylko w Traktatach, lecz także środkach przyjętych w celu ich wykonania, a więc prawie wtórnym. To właśnie usankcjonowało możliwość osiedlania się na całym obszarze Unii przez wszystkich jej obywateli, po raz pierwszy właściwie włącznie z tymi, którzy nie parają się żadną aktywnością ekonomiczną. Jednak nawet na tej raczej skromnej z perspektywy omawianych zagadnień podstawie prawnej, odczytanej zwłaszcza literalnie, trudno było sobie wyobrazić możliwość skutecznego kształtowania roszczeń w zakresie świadczeń socjalnych dla każdego z nich. Jak się natomiast okazało, przede wszystkim dzięki dorobkowi orzeczniczemu Trybunału Sprawiedliwości (pierwotnie w ramach ETS, obecnie TSUE) zasada równouprawnienia zdołała dosięgnąć swoim oddziaływaniem również tę sferę.

Zagadnienia te wydają się niezwykle interesujące także ze względów dalece wykraczających poza sferę świadczeń społecznych. Okazują się nawet godne uwagi pomimo, że w ostatnich latach ów aktywizm sędziowski w omawianym zakresie uległ istotnemu poskromieniu ze względu na zagrożenie, za jakie w dyskursie publicznym uważa się obecnie tzw. turystykę socjalną<sup>1</sup>. Nie podważa to bowiem wartości samej analizy ogólniejszych mechanizmów, które swoją moc sprawczą zawdzięczają właśnie specyficznemu rozumianej zasadzie równości, a wydają się na tyle uniwersalne aby być nadal z powodzeniem stosowane przez Trybunał Sprawiedliwości także w wielu innych dziedzinach. Stanowi to zarazem najlepszą egzemplifikację modelu swoistego orzeczniczego generowania praw podmiotowych nie w pełni znajdujących podstawę w przepisach prawa stanowionego. Stał się on niewątpliwie „znakiem firmowym” dorobku tej instytucji przesadzając

1 Zob. A. Cieśliński, *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wobec zjawiska „turystyki socjalnej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, nr 107.

zarazem o ogólniejszej wyjątkowości systemu wspólnotowego, a następnie unijnego i jego porządku prawnego. Na tym tle można więc także rozważać jaki wpływ na sytuację jednostek może mieć interakcja pomiędzy prawem rozumianym jako właśnie zbiór przepisów a ekstensywnym orzecznictwem.

W omawianym kontekście zaczęło to powodować uzyskiwanie dostępu do innych niż macierzysty systemów socjalnych przez obywateli unijnych będących właśnie migrantami nieekonomicznymi, którzy tym samym nie mogli współtworzyć produktu krajowego ani zapewniać swojego wkładu w budowę dobrobytu państw przyjmujących, co dotąd uzasadniało obejmowanie opieką socjalną. Wiodącą ideą był swoiście rozumiany zakaz wprowadzania ograniczeń w swobodnym przemieszczaniu – przede wszystkim w rozumieniu z art. 21 – z równoczesnym założeniem, że wystarczy z tego korzystać, aby zostać objętym zakresem zastosowania Traktatów czy też zakresem przedmiotowym prawa wspólnotowego/unijnego. To natomiast, jak już wskazano, aktywuje ochronę artykułu 18 TfUE, zgodnie z którym nie można być traktowanym gorzej ze względu na przynależność państwową niż obywatele państwa przyjmującego w związku z całą aktywnością mieszczącą się w tym zakresie. Opierając się na takim powiązaniu obu postanowień traktatowych albo nawet szerzej zakazu dyskryminacji z przebywaniem w innym państwie członkowskim orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości dowiodło, że równouprawnienie musi rozciągać się także na świadczenia socjalne dla obywateli unijnych migrujących tam, co okazało się szczególnie znaczące dla osób pozbawionych pracy czy studentów<sup>2</sup>.

Nie jest to zresztą jedyny obszar, gdzie dzięki rozwojowi orzecznictwa nawiązanie do korzystania ze swobody przepływu doprowadziło do takiego rozwijającego się równouprawnienia obywateli innych państw członkowskich, chociaż pierwotnie kiedy wprowadzano obywatelstwo UE wcale nie wydawało się to oczywiste. Analogicznie, mechanizm ten pozwalał dotykać nawet tych dziedzin, które podlegały kompetencji państw członkowskich o ile tylko, nawet pośrednio wykazywały związek z sytuacją osób przemieszczających się, a zwłaszcza ich adaptacją do życia poza krajem macierzystym<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> 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” 2015, Vol. 1, No. 1, s. 111.

<sup>3</sup> Zob. R. Geiger, D.-Erasmus Khan, M. Kotzur (red.), *European Union Treaties. Treaty on European Union, Treaty on the Functioning of the European Union*, C.H. Beck, Hart 2015, s. 253.

Jak wiadomo znalazł on zastosowanie chociażby dla uzyskania prawa do posługiwania się swoim językiem ojczystym w postępowaniu karnym<sup>4</sup> czy też nadania dzieciom nazwisk zgodnie z inną tradycją niż obowiązująca w państwie przyjmującym<sup>5</sup>. Samo wykorzystanie go także w sferze świadczeń socjalnych nie jest więc aż tak zaskakujące, ale z pewnością właśnie tu okazało się najbardziej kontrowersyjne i wywołało najdalej idące konsekwencje. Zostało to spowodowane także nader szerokim widzeniem zakresu uprawnień, które należało zapewnić migrującym obywatelom UE – w imię swojskie pojętej solidarności, jaką powinny okazywać im państwa<sup>6</sup>.

W tym świetle państwom bardzo trudno przychodzi bronić się przed roszczeniami będącymi konsekwencją tego mechanizmu, które zaczęły wykazywać tendencję rozwojową daleko poza brzmieniem legislacji unijnej, stopniowo odchodząc także od ewentualnych ograniczeń. Jego oddziaływanie nie ograniczało się jedynie do ustanawiania ogólnych gwarancji objęcia ochroną socjalną. Pozwalało natomiast na prawdziwą ekspansję indywidualnych żądań obywateli innych państw członkowskich w tej dziedzinie skutkujących konkretnymi uprawnieniami, które cechują się znaczną skutecznością w realizacji. Warto więc prześledzić rozwój orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w tym zakresie<sup>7</sup>.

## 2. Znaczenie ogólne orzeczeń w sprawie Sala oraz Grzelczyk

Te dwa, relatywnie wczesne orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości traktować należy jako symboliczne. To one potwierdziły, że wprowadzenie obywatelstwa unijnego spowodowało usankcjonowanie daleko idącego

---

4 Horst Otto Bickel und Ulrich Franz, Sprawa C-274/96, ECLI:EU:C:1998:563.

5 Carlos Garcia Avello przeciwko państwu belgijskiemu, Sprawa C-148/02, ECLI:EU:C:2003:539.

6 D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, *European Union Law. Text and Materials*, 2nd edition, Cambridge University Press 2011, s. 453; 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” 2150, vol. 4, s. 1–2, 12; F. Goudappel, *The Effects of EU Citizenship. Economic, Social and Political Rights in a Time of Constitutional Change*, Asser Press 2010, s. 24.

7 N. Foster, *EU Law Directions*, 2nd edition, Oxford University Press 2010, s. 333.

zakazu dyskryminacji, który powinien być on interpretowany szeroko wpływając na wszelkie sytuacje obywateli UE znajdujące się w zakresie prawa unijnego, włączywszy w to także sfery podlegające kompetencji władz krajowych. Rozstrzygnięcia te w sposób modelowy pokazują, w jaki sposób mogą oni zakresem tym zostać objęci, dzięki czemu też w konsekwencji korzystają z równouprawnienia z miejscowymi. Co istotne dzięki przełamaniu paradygmatu ekonomicznego, który pierwotnie był niezbędny dla zastosowania tego zakazu i ograniczał jego ochronę w zasadzie do osób zatrudnionych i samozatrudnionych, została ona rozciągnięta na wszystkich migrantów unijnych, bez względu na charakter ich pobytu w innym państwie członkowskim. Opierając się bezpośrednio na postanowieniach traktatowych zaczęto zarazem wywodzić prawa o znacznie szerszym, ciężarze gatunkowym – obywateli, a nie te, które przysługują tzw. czynnikom produkcji. W takim ujęciu w naturalny sposób wymiar socjalny musiał z biegiem czasu odgrywać coraz większą rolę i stąd tak chętnie zaczęto domagać się świadczeń społecznych<sup>8</sup>.

Stroną w sprawie Martinez Sala<sup>9</sup> była obywatelka hiszpańska rezydująca w Niemczech, która straciła tam pracę, jej pozwolenie bytowe wygasło i objęta była postępowaniem o wydanie nowego, kiedy to władze miejscowe wystawiały jej stosowne zaświadczenia potwierdzające wystąpienie o przedłużenie. Jednakże właśnie ze względu na jego brak odmówiono jej przyznania zasiłku wychowawczego, który z zasady przyznawany był automatycznie osobom spełniającym pewne obiektywne kryteria w oderwaniu od jakiegokolwiek indywidualnej i uznaniowej oceny ich osobistych potrzeb oraz który miał na celu wyrównanie kosztów utrzymania rodziny”.

Starając się ustalić czy wnioskodawczyni może zostać objęta ochroną zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową na tym dosyć początkowym etapie rozwoju orzecznictwa Trybunał wyodrębnił na te potrzeby i potraktował odrębnie zakres podmiotowy i przedmiotowy zastosowania ówczesnego prawa wspólnotowego. Stąd ówczesnie badano osobno, czy znalazła się w nim zarówno zainteresowana osoba

<sup>8</sup> A.F. Tatham, *EC Law in Practice: A Case-Study Approach*, HVG-ORAC, Budapest 2006, s. 326; 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” 2015, 52, s. 365, 370.

<sup>9</sup> María Martínez Sala przeciwko Freistaat Bayern, Sprawa C-85/96, ECLI:EU:C:1998:217.

jak i konkretne świadczenie, którego się domagała. Jednak, jak pokaże już kolejne orzeczenie, z biegiem czasu wystarczające okazało się właściwie samo przemieszczanie się przez obywatela Unii Europejskiej i w tym zaczął się konsumować się cały niezbędny zakres aktywujący ochronę zakazu dyskryminacji. Tutaj sporny zaświadczenie zostało uznane za mieszczący się w zakresie prawa wspólnotowego, gdyż był przewidywany zarówno przez ówczesnie obowiązujące rozporządzenie 1408/71 dotyczące koordynacji krajowych systemów ubezpieczenia społecznego, jak rozporządzenie 1612/68 regulujące swobodę przepływu pracowników. Trudno było temu oczywiście przeczyć tylko, że sama sytuacja zainteresowanej, jako osoby nieubezpieczonej i niepracującej znajdowała się poza zakresami regulacji obu tych aktów, a więc do niej one się nie stosowały. Trybunałowi natomiast wystarczyło, aby ten dochodzony zaświadczenie w jakiegokolwiek sytuacji mógł w ogóle podlegać prawu wspólnotowemu, aby dzięki temu był generalnie zaliczany do jego zakresu także na potrzeby spraw tego rodzaju mimo, że regulujące go akty tego nie obejmują.

Przyjmując powyższy tok rozumowania pozostało jeszcze ustalić czy sama zainteresowana mieściła się w zakresie podmiotowym. Jednak w tym względzie odwołanie się do ówczesnego odpowiednika art. 21 TfUE gwarantującego swobodę przemieszczania oraz badanie czy może się ona na przepis ten powołać okazało się zbędne. Miało to istotne znaczenie, gdyż jak wiadomo zawierał on zastrzeżenie podporządkowania się ograniczeniom i warunkom wynikających już ówczesnie z prawa wtórnego, których Martinez Sala mogła nie spełniać. Tu jednak wynikało to z kwalifikacji, iż chociaż odmówiono jej wydania samej karty pobytu to jednak była uprawniona do przebywania na terytorium Niemiec zgodnie z prawem tego państwa i tym samym jako obywatelka UE zamieszkująca tam legalnie zakresem tym musi być objęta. Uznanie, że wystarczające może być spełnienie liberalniejszych wymogów państwa przyjmującego w odniesieniu do zgodności pobytu z prawem, bez konieczności wykazania, iż odpowiada on ściśle warunkom określonym w prawie wtórnym, było przez Trybunał wykorzystywane także w późniejszych rozstrzygnięciach dotyczących równouprawnienia socjalnego.

W następstwie powyższego samo uruchomienie ochrony przed dyskryminacją nie było już wyzwaniem dowodząc, iż jeżeli powyższe wymogi zostały spełnione to właściwie państwo przyjmujące nie może odmówić migrującym obywatelom unijnym tych świadczeń, które przyznaje własnym obywatelom. O ile nie pozostawiało wątpliwości, że dla



uzyskania przedmiotowego zasiłku w sprawie Sala wymagano posiadania miejsca zamieszkania w Niemczech, to w przypadku cudzoziemców dodatkowo niezbędne było jeszcze faktyczne posiadanie dokumentu pobytowego, czego oczywiście nie wymagano od Niemców. Jak się okazało nie mogło zostać to zastąpione przedłożeniem zaświadczenia, jakie posiadała wnioskodawczyni, nawet jeżeli potwierdzałoby ono zgodność pobytu z prawem. Zresztą z okoliczności można było wnosić, że opóźnienie w otrzymaniu dokumentu leżało po stronie władz administracyjnych. Stwierdzenie tak daleko idącego formalizmu tylko ułatwiło Trybunałowi uznanie braku równego traktowania. Generalnie natomiast to pierwsze znaczące orzeczenie stanowiło zapowiedź stosowania bardzo ekstensywnego rozumienia zakazu dyskryminacji w zakresie świadczeń socjalnych, pomimo oczywiście braku aktywności ekonomicznej zainteresowanych, co było bardzo niekorzystne dla państwa przyjmującego<sup>10</sup>.

Wydany trzy lata później wyrok w sprawie Grzelczyk<sup>11</sup> dotyczył osoby studiującej w innym państwie członkowskim, która przez kilka lat była zdolna do samodzielnego utrzymania się, ale na początku ostatniego roku studiów wymagając wsparcia finansowego wystąpiła o wypłatę specjalnego zasiłku *minimex* służącego zapewnieniu minimalnych środków egzystencji. Generalnie było to przeznaczone dla obywateli belgijskich, ale ze względu na zasady rynku wewnętrznego zostało wcześniej rozciągnięte na wspólnotowych migrantów ekonomicznych i jako takie mogło być kwalifikowane jako korzyść socjalna w rozumieniu swobody przepływu pracowników. Jednakże nie dopuszczano, aby mogli z tego korzystać zwłaszcza studenci z innych państw członkowskich, a więc naturalnie wnioski ów spotkał się z odmową.

Jak już zapowiadano, to właśnie w tej sprawie Trybunałowi jeszcze łatwej przyszło uznanie, że zainteresowany i sytuacja, w jakiej się znalazł powinny być uznawane za mieszczące się w zakresie prawa unijnego, dając tym samym asumpt do zapewnienia ochrony wynikającej z zakazu dyskryminacji. To, co okazało się kluczową determinantą był sam status obywatela UE, który został przez Trybunał określony jako fundamentalny (podstawowy) – jest to bardzo znane stwierdzenie, które powtarzano

---

<sup>10</sup> J. Steiner, L. Woods, *EU Law*, 10th edition, Oxford University Press 2009, s. 547; D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, *op. cit.*, s. 455.

<sup>11</sup> Rudy Grzelczyk przeciwko Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, Sprawa C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458.

następnie wielokrotnie w wielu orzeczeniach. Tutaj stanowiło ono punkt wyjścia dla konstatacji, iż właśnie na tej podstawie obywatel jednego państwa członkowskiego, który znajduje się w takiej samej sytuacji powinien korzystać z takiego samego traktowania wobec prawa, bez względu na przynależność państwową, z zastrzeżeniem oczywiście wyraźnie przewidzianych wyjątków<sup>12</sup>.

Trybunał, co prawda, w dalszych rozważaniach potwierdził wcześniejsze orzecznictwo, zgodnie z którym powołanie się na powyższy zakaz możliwe jest we wszystkich sytuacjach, które w ów zakres wchodzi, ale okazało się właśnie, iż jest on widziany nader funkcjonalnie. W tej sprawie przecież chodziło o domaganie się konkretnego świadczenia socjalnego, wykluczonego przez prawo krajowe, przyznania którego zainteresowanemu nie gwarantował także żaden przepis prawa unijnego, interpretowanego dotąd zresztą jako wykluczające przyznanie go studentom. Ale właśnie w tym kontekście Trybunał uznał jednak, że do tych sytuacji należą już takie, które wiążą się po prostu z korzystaniem z podstawowych swobód traktatowych oraz prawa do przemieszczania i przebywania na podstawie obecnego art. 21 TfUE. W tym przypadku ze względu na to, iż wnioskodawca uzyskał prawo pobytu zgodnie z prawem wspólnotowym jako student to stał się uprawniony do traktowania jako obywatel unijny, w tym właśnie równouprawnienia w zakresie świadczeń socjalnych<sup>13</sup>.

Orzeczenie w sprawie Sala mogło więc jeszcze sugerować, że zakres świadczeń, jakie mogą przysługiwać migrantom nieekonomicznym nie jest nieograniczony, gdyż dochodzony zasiłek znalazł się jednak w zakresie prawa wspólnotowego dlatego, że przysługiwał on już pracownikom na podstawie prawa wtórnego. Tutaj natomiast stał on się niejako swoistym akcesoryjnym uprawnieniem związanym z realizacją podstawowego prawa obywatela UE, a więc swobody przepływu osób. W ten sposób zaprezentowano bardzo ewidentny przejaw modelu rozumowania prowadzący do znacznego rozciągnięcia ochrony socjalnej na wszystkich tych obywateli, bez względu na ich ekonomiczny status i formalnie już tego tytułu, że się po prostu przemieszczali. Należy podkreślić wyraźnie, że stało się to wbrew jakimkolwiek dowodom na istnienie woli ustawodawcy

---

<sup>12</sup> H. Verschueren, *op. cit.*, s. 371.

<sup>13</sup> J. Fairhurst, *Law of the European Union*, 9<sup>th</sup> ed., Pearson Education Limited 2012, s. 322.

do przyznania określonego świadczenia, bez podstawy w aktach prawa wtórnego i jedynie w oparciu o ekspansywnie interpretowane postanowienia traktatowe. To daleko idące otwarcie krajowych systemów socjalnych wydaje się jeszcze bardziej uderzające, jeżeli uwzględni się, że obowiązki państwa przyjmującego w analizowanej sferze zostały przez Trybunał wzmocnione ogólnym nakazem wykazania się wobec osób korzystających z tego fundamentalnego statusu pewnym stopniem solidarności finansowej<sup>14</sup>.

W sprawie Grzelczyk naruszenie zakazu dyskryminacji zdaniem Trybunału wynikało ze stosowania wobec obywateli unijnych warunku, który nie obowiązywał Belgów, a więc przynależność do grupy pracowników i ew. innych osób przewidzianych w regulacji rozporządzenia 1612/68. Wyraźnie zostało wskazane, że student obywatelstwa belgijskiego, nienależący do tych kategorii, który znalazłby się w okolicznościach identycznych jak wnioskodawca, spełniałby warunki niezbędne do przyznania *minimexu*, a więc kwestia różnicy obywatelstwa stanowi jedyną przeszkodę w jego przyznaniu. Nawet jeżeli cokolwiek podobnie, jak w sprawie Sala formalna poprawność tego rozumowania nie musi budzić wątpliwości to trudno nie uwzględniać jego szerszego kontekstu. Nie należy bowiem zapominać, że pierwotnie należało się ono wyłącznie obywatelom belgijskim, jako finansowany z budżetu państwa wyraz solidaryzmu społecznego.

Natomiast wprowadzenie różnicowania, w którym obywatele innych państw członkowskich mają w ogóle tytuł do świadczenia pod powyższym warunkiem, czego nie muszą wykazywać miejscowi, zostało niejako narzucone przez system wspólnotowy w następstwie uchwalenia wspomnianego rozporządzenia. Tym samym więc najpierw system ten narzucił objęcie ochroną jednej kategorii, która przynajmniej współuczestniczyła w wypracowaniu dochodu narodowego, aby następnie uczynić to podstawą dla żądania jej rozciągnięcia na wszystkich pozostałych w imię poszanowania zasady równouprawnienia. W ten sposób właśnie zaczęła ona być interpretowana jako podstawa do żądania zapewnienia każdemu obywatelowi Unii Europejskiej właściwie pełnej ochrony socjalnej, o ile oczywiście nie zachodzą wyraźnie przewidziane wyjątki i ograniczenia, które jednak zaczęto poddawać wykładni zawężającej. Jak się okazało

---

<sup>14</sup> C. Barnard, *The Substantive Law of the EU, The Four Freedoms*, 3<sup>rd</sup> ed., OUP 2010, s. 445; A.F. Tatham, *op. cit.*, s. 327.

także studenci nie mieli być z niej wyłączeni mimo, że z zasady nie mogą być kojarzeni z migracją ekonomiczną i owym bezpośrednim wkładem w dobrobyt przyjmującego społeczeństwa. Oczywiście w przypadku tej grupy można zakładać jego potencjalne pojawienie się w przyszłości, ale jak pokażą dalsze rozważania, ten model rozumowania zaczął rozciągać się także na osoby dalekie nawet od takiej aktywności intelektualnej.

### 3. Metody ochrony krajowych systemów socjalnych

Odnosząc się natomiast do wspomnianych ewentualnych wyjątków i ograniczeń w korzystaniu z równouprawnienia w państwie przyjmującym należy przypomnieć, że tego rodzaju przesłanki zostały rzeczywiście wypracowane w prawie wtórnym i wypełnione dodatkową treścią w orzecznictwie. Na poziomie przepisów obecnie są one skodyfikowane w kluczowej dla swobody przemieszczania Dyrektywie 2004/38<sup>15</sup>, która w odniesieniu do migrantów nieekonomicznych, zastąpiła dyrektywy uchwalone jeszcze na początku lat 90-tych. Przyjęte tam rozwiązania można traktować jako warunki korzystania z ochrony socjalnej, choć częściowo warunkują one raczej legalny pobyt w państwie przyjmującym.

Kluczowe znaczenie w tym kontekście odgrywa natomiast wymaganie, aby obywatel Unii nieaktywny ekonomicznie, nie stał się w okresie pierwszych trzech miesięcy pobytu obciążeniem nieracjonalnym, a następnie po prostu obciążeniem dla systemu pomocy społecznej. Właśnie tego konsekwencją stał się konkretny obowiązek posiadania po upływie tego wstępnego okresu minimalnych środków utrzymania oraz ubezpieczenia zdrowotnego, o ile nie chodzi o czasową kontynuację poszukiwania pracy. Pojawia się także kluczowy dla ubiegania się o świadczenia socjalne obowiązek wykazania się rzeczywistymi związkami z rynkiem pracy państwa lub określonym stopniem integracji ze społeczeństwem państwa przyjmującego. Wymaga to jednak całościowej oceny uwzględniającej indywidualną sytuację zainteresowanego, a więc chociażby takie

---

15 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 kwietnia 2004, s. 77–123.

kryteria jak okres pobytu, sytuacja rodzinna, ale także motywacja i intencje.

Równocześnie na podstawie wyraźnych postanowień Dyrektywy wprowadzono odstępstwo od zasady równego traktowania migrujących z powodów pozaekonomicznych obywateli UE w postaci wykluczenia pomocy socjalnej w pierwszych trzech miesiącach pobytu, względnie dłużej w trakcie wspomnianej kontumacji poszukiwania pracy. Co interesujące, ograniczenia w odniesieniu do bezrobotnych dotyczą jedynie tych nowoprzybyłych, gdyż pojęcie pracy w państwie przyjmującym i jej kontynuowanie przez co najmniej rok implikuje właściwie bezterminowe zachowanie statusu pracownika i wszystkich związanych z tym przywilejów socjalnych (w przypadku stażu krótszego status ten przysługuje przez pierwsze sześć miesięcy). Natomiast wskazane odstępstwo jest najdalej idące w przypadku osób studiujących, czyli np. takich jak Grzelczyk. Przed nabyciem prawa stałego pobytu, co wymaga z zasady okresu pięcioletniego, mają oni nie być bowiem uprawnieni do uzyskania pomocy celem pokrycia kosztów utrzymania w czasie studiów, włącznie z kształceniem zawodowym, w postaci stypendiów lub pożyczek studenckich.

Celem, powyższych rozwiązań było pogodzenie praw osób nieaktywnych ekonomicznie z interesami państwa przyjmującego szczególnie w zakresie stabilności finansów ich systemów socjalnych. Potwierdzają one dopuszczalność pewnego różnicowania obywateli UE właśnie ze względu na to, czy mają swój wkład do dobrobytu społeczeństw państwa przyjmującego i mogą stać się dla niego obciążeniem oraz na ile mogą być traktowani jako ich zintegrowani członkowie. Należy pamiętać, że zgodnie z zasadami ogólnymi jakiegokolwiek różnicowanie uznaje się w porządku unijnym za dopuszczalne o ile jest to usprawiedliwione i oparte na obiektywnych przesłankach. Natomiast Trybunał co do zasady akceptuje takie ograniczenia, uznając iż finansowy i społeczny realizm czyni je nieuniknionymi<sup>16</sup>.

Słusznie zarazem podkreśla się, że ponieważ same sformułowania Dyrektywy w omawianym zakresie można rozumieć wieloznacznie, to musiało dostarczać to podstaw dla otwartej wykładni przez Trybunał, na którą

---

<sup>16</sup> A. Dashwood et al. (red.), *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, 6<sup>th</sup> ed., Hart Publishing 2011, s. 466; S. Lerche, N.M. Nordenlund, *Access to social benefits in the EU*, <http://rudar.ruc.dk/handle/1800/19356> [accessed: 20 August 2015], s. 22–24; H. Verschueren, *op. cit.*, s. 365.

wpływ obywatelstwa i gwarancji traktatowych okazał się bardzo dostrzegalny. Stąd też właśnie, dopóki nie zaczęto poważnie traktować zagrożeń związanych z turystyką socjalną, dominująca praktyka orzecznicza nie była zbyt korzystna dla władz krajowych, ograniczając skuteczność wyjątków. W omawianym kontekście to właśnie wydaje się godne szczególnej uwagi wskazując, jak daleko może doprowadzić ekstensywne rozumienie praw obywatelskich dążące do niemalże całkowitej równości<sup>17</sup>.

Powyższe wymaga jeszcze rozwinięcia w kolejnej części tego artykułu na tle kolejnych orzeczeń. Jednak już w tym miejscu warto rozważyć z tej perspektywy sam wyrok w sprawie Grzelczyk, zwłaszcza że wyznaczył on pewien standard stosowania i interpretacji prawa, bardzo typowy dla orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, którego znaczenie wykracza daleko poza same świadczenia socjalne. Należy zważyć, że w tej sprawie przeszedł on niejako do porządku nad tym, że wnioskodawca zwracając się o zasiłek z pewnością nie spełniał wymogu posiadania wystarczających środków utrzymania i w zasadzie w ogóle nie powinien był liczyć na wsparcie. Już wtedy bowiem taka idea przyświecała wspólnotowemu prawodawcy w odniesieniu do studentów, choć nie była ona jeszcze wyrażona zbyt kategorycznie. Co prawda Trybunał sam przypomniał, że jednym z warunków przewidzianych wyraźnie przez ówczesną dyrektywę studencką 93/96<sup>18</sup>, był rozmiar tych środków dostateczny – umożliwiając uniknięcie stania się przez migranta ciężarem dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego podczas jego pobytu na tym terytorium. Jednakże przepisy te zinterpretował wyjątkowo korzystnie dla wnioskodawcy, ograniczając kompetencje państwa przyjmującego w zakresie kontroli legalności pobytu i odmowy przyznania świadczenia.

Zostało to wywiedzione przede wszystkim z założenia, że nawet jeżeli jego władze uznają brak spełnienia tych warunków i podejmą działania mające na celu cofnięcie zezwolenia na pobyt lub jego nieprzedłużenie, to postępowanie w tym zakresie nie może w żadnym razie stanowić automatycznej konsekwencji zwrócenia się o pomoc społeczną. Co więcej, Trybunał pominął w swoich rozważaniach wyraźne brzmienie artykułu

---

<sup>17</sup> P. Craig, G. de Búrca, *EU Law, Text, Cases, and Materials*, Sixth Edition, OUP 2015, s. 853, 860; S. Lerche, N.M. Nordenlund, *op. cit.*, s. 25; A. Dashwood et al. (red.), *op. cit.*, s. 462.

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

1-go powyższej Dyrektywy, gdzie mowa była o stawianiu się ciężarem przez zainteresowanego i odwołał się do łagodniejszego dla wnioskodawcy sformułowania przewidzianego jedynie w jej preambule, który posługiwał się zwrotem *nieuzasadnionym ciężarem*. To właśnie natomiast dało asumpt do stwierdzenia, iż Dyrektywa:

przyznaje pewien stopień solidarności finansowej między obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego a obywatelami innych państw członkowskich, zwłaszcza jeżeli trudności, które stały się udziałem beneficjenta prawa pobytu, mają charakter tymczasowy.

Jak już wskazywano, znaczenie owego wymogu solidarności trudno przecenić, gdyż okazał się on właściwie determinantą całego późniejszego orzecznictwa w omawianej dziedzinie, istotnie wpływając na zasady dostępu obywateli UE do opieki socjalnej w Unii Europejskiej oraz stanowiąc ważką przeciwwagę dla jakichkolwiek przywoływanych warunków i ograniczeń.

Równie ekstensywnie potraktowano wyraźny przepis, zgodnie z którym Dyrektywa nie ustanawiała prawa do wypłaty przez państwo przyjmujące stypendiów pokrywających koszty utrzymania na rzecz studentów korzystających z prawa pobytu, co jasno powinno wskazywać niedopuszczalność ubiegania się o pomoc socjalną służącą takim celom. Jednakże okazało się to nie stanowić żadnej przeszkody dla zakwestionowania przez Trybunał odmownego załatwienia wniosku Grzelczyka przez władze belgijskie. Argumentem okazało się dosyć kontrowersyjne stwierdzenie, że: *równocześnie żaden z przepisów tej dyrektywy nie pozbawia jej beneficjentów prawa do świadczeń socjalnych* (pkt 39)<sup>19</sup>.

Należy ponadto uwzględnić, jaki wpływ na model orzeczniczy Trybunału wywiera obowiązek respektowania przez państwa zasady proporcjonalności w przypadku stosowania jakichkolwiek ograniczeń praw podmiotowych. Niewątpliwie sfera praw pobytowych obywateli Unii, ze szczególnym uwzględnieniem świadczeń nie jest z tego wyłączona wymagając zwłaszcza dostosowania środków do indywidualnej sytuacji zainteresowanego oraz charakteru dochodzonego świadczenia. Natomiast to właśnie ta zasada pozwala na rozsądne wyważanie pomiędzy realizacją ochrony stabilności krajowych systemów socjalnych a jednak otwartością

<sup>19</sup> A. Dashwood et al. (red.), *op. cit.*, s. 464.

i solidarnością, które jak widać zostały wpisane w samą istotę unijnego obywatelstwa. Ponieważ przenika ona horyzontalnie całe orzecznictwo także w tym zakresie, warto jeszcze na koniec tego punktu, przed przedstawieniem konkretniejszego rozwoju orzecznictwa Trybunału przedstawić dwa charakterystyczne przejawy takiego podejścia<sup>20</sup>.

Po pierwsze jest to orzeczenie w sprawie Ioannidis<sup>21</sup>, które co prawda dotyczy osoby objętej już swobodą przepływu pracowników, ale dobrze obrazuje szerszy standard postępowania. Dotyczyło ono obywatela Grecji, który po trzech latach studiów w Belgii otrzymał dyplom i zarejestrował się tam jako poszukujący pracy, a następnie wyjechał do Francji celem odbycia stażu zawodowego. Kiedy po powrocie do Belgii wystąpił o zasiłek tymczasowy dla osób oczekujących na podjęcie pracy napotkał odmowę z powodu ukończenia szkoły średniej poza terytorium tego kraju, pomimo że jego świadectwo w tym zakresie zostało uznane za odpowiednik miejscowego świadectwa maturalnego dającego dostęp do studiów wyższych. Trybunał uznał jednak ten warunek za zbyt ogólny i wyłączny, który niesłusznie faworyzuje tylko jedną okoliczność, niekoniecznie reprezentatywną dla rzeczywistego stopnia powiązania osoby ubiegającej się o zasiłek z geograficznie określonym rynkiem pracy. Wyklucza on tym samym wszystkie inne elementy, które mogą być bardziej relewantne i już z tego powodu wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia założonego celu. Jak słusznie zauważył Trybunał osoba, która podjęła studia w danym państwie, nawet po ukończeniu szkoły średniej zagranicą jest w stanie wykazać rzeczywisty związek z jego rynkiem pracy.

Natomiast w orzeczeniu w sprawie Baumbast<sup>22</sup> podmiotem był obywatel niemiecki wraz z rodziną, który nie był już aktywny ekonomicznie przebywając na terytorium Wielkiej Brytanii. Tym samym legalność jego pobytu warunkowała, zgodnie z wcześniejszymi wskazaniem, konieczność posiadania m.in. pełnego ubezpieczenia zdrowotnego pokrywającego wszystkie koszty leczenia w systemie publicznym. Niestety to, które posiadał z państwa pochodzenia miało bardziej ograniczony zakres, co władze brytyjskie zakwestionowały, chociaż podnosił, że w ciągu swojego długiego

<sup>20</sup> D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, *op. cit.*, s. 451–456.

<sup>21</sup> Office national de l'emploi przeciwko Ioannis Ioannidis, Sprawa C-258/04, ECLI:EU:C:2005:559.

<sup>22</sup> Baumbast i R przeciwko Secretary of State for the Home Department, Sprawa C-413/99, ECLI:EU:C:2002:493.



pobytu nigdy nie stał się obciążeniem dla lokalnego systemu socjalnego. Łatwo było więc w tej sprawie uznać, iż podważenie jego prawa pobytu z tego tytułu było bardzo rygorystycznym rozwiązaniem, ale formalnie doszło do naruszenia konkretnych przepisów prawa wtórnego i wyraźnie przewidzianych tam wymogów. Trybunał natomiast przypomniał właśnie, że muszą być one stosowane zgodnie z ogólnymi zasadami prawa wspólnotowego, aby uniknąć nieproporcjonalnej ingerencji w prawa podmiotowe, co w tym przypadku miałyby miejsce. Ten rodzaj podejścia niewątpliwie zdeterminował stosunek orzecznictwa do stosowania gwarancji swobodnego przepływu przez władze krajowe także w zakresie ochrony socjalnej<sup>23</sup>.

#### 4. Rozwój równości obywateli w orzecznictwie

Po przedstawieniu istoty zasad traktowania obywateli Unii Europejskiej w sferze socjalnej należy w tej drugiej części artykułu dokonać ich konkretyzacji poprzez przedmiotowo usystematyzowaną analizę uwzględniającą specyfikę sytuacji prawnej różnych grup migrantów. Zważywszy na metodę regulacji przyjętą w Dyrektywie 2004/38 oraz problemy, jakie ujawniły się w konkretnych rozstrzygnięciach Trybunału Sprawiedliwości warto więc wyodrębnić sprawy dotyczące studentów, bezrobotnych poszukujących pracy oraz wreszcie tych osób, które są całkowicie nieaktywne i nie zamierzają integrować się z gospodarką państwa przyjmującego. Zwłaszcza w tym ostatnim przypadku pokusa sięgania po wsparcie socjalne państwa przyjmującego może wydawać się szczególnie groźna dla jego finansów publicznych, a generalnie każda z tych grup reprezentuje cokolwiek odmienne problemy w zderzeniu z obcym systemem.

Należy jednak przypomnieć, że omówione poniżej orzeczenia nie wyczerpują całego dorobku Trybunału Sprawiedliwości, który w ostatnich latach zaczął przyjmować bardziej zachowawcze podejście. Obecnie znacznie większe znaczenie zaczęto przywiązywać do zapobiegania nadużyciom oraz staranniejszego respektowania ograniczeń przewidzianych w prawie wtórnym, czego symbolem stało się orzeczenie w sprawie *Dano*<sup>24</sup>. Jednakże, jak już wspomniano, celem niniejszego artykułu jest

<sup>23</sup> A.F. Tatham, *op. cit.*, s. 329.

<sup>24</sup> Elisabeta Dano i Florin Dano przeciwko Jobcenter Leipzig, Sprawa C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358 – więcej zob. A. Cieśliński, *op. cit.*

przedstawienie pewnego modelu orzeczniczego poszerzania granic równouprawnienia, który zawsze wydaje się interesującym przedmiotem analizy i zachowuje uniwersalniejszy charakter.

## 4.1 Sprawy studenckie

Studenci stanowią bardzo ciekawą kategorię podmiotów, która przynajmniej potencjalnie stoi właściwie na pograniczu osób aktywnych i nieaktywnych ekonomicznie. Jest ona oczywiście trudna do bezpośredniego powiązania z rynkiem państwa przyjmującego, jednak z drugiej uważa się, że edukacja na poziomie wyższym w naturalny sposób przyczynia się do podejmowania specjalistycznej aktywności gospodarczej, a więc i ewentualnej adaptacji na tym rynku. Równocześnie, transgraniczna mobilność tej grupy w systemie unijnym jest uważana za pożądaną wpisując się w ogólniejsze cele, co sugerowałoby możliwość wykazywania się większą solidarnością także na poziomie socjalnym. Zresztą jej członkowie sprawiają relatywnie mało problemów systemom socjalnym, co wynika także z ich naturalnej kreatywności<sup>25</sup>.

Nie jest więc przypadkiem, że to właśnie w kontekście praw studentów Trybunał odwołał się do wymogu owej solidarności, a analizowane już orzeczenie w sprawie Grzelczyk, które ma ogromne znaczenie ogólne, stanowi także symbol spraw studentów dowodząc, jaki wpływ na ich status miało wprowadzenie obywatelstwa UE. Szczególnie interesujące stało się odejście od wcześniejszego dosyć zachowawczego traktowania tej grupy i możliwości objęcia jej ochroną socjalną. Trybunał sam przypomniał tam wcześniejsze rozstrzygnięcie w sprawie Brown<sup>26</sup>, zgodnie z którym na ówczesnym etapie rozwoju prawa wspólnotowego pomoc przyznana studentom na utrzymanie i kształcenie wykraczała poza zakres stosowania Traktatu EWG w rozumieniu postanowień antydyskryminacyjnych.

Było ono elementem dosyć konsekwentnej linii orzeczniczej opartej na założeniu, że mogą oni liczyć jedynie na wsparcie przed dyskryminacją służące pokrywaniu opłat związanych z nauką, takich jak czesne, a już nie wypłacie zasiłków czy stypendiów związanych z takimi kosztami. W tamtej sprawie wnioskodawca został przyjęty na uniwersytet brytyjski,

<sup>25</sup> F. Goudappel, *op. cit.*, s. 32, 49; P. Craig, G. de Búrca, *op. cit.*, s. 877.

<sup>26</sup> Steven Malcolm Brown przeciwko The Secretary of State for Scotland, Sprawa 197/86, ECLI:EU:C:1988:323.

a celem zdobycia jakiegoś doświadczenia zawodowego zatrudnił się na okres 8-miu miesięcy. Jednak ponieważ była to praca przeznaczona wyłącznie dla osób, którym zaoferowano miejsce na studiach, uznano że osoba ją wykonująca nie nosi znamion pracownika w rozumieniu przepisów wspólnotowych i tym samym nie może uzyskać dostępu do korzyści socjalnych, które im przysługują.

Jak wiadomo w orzeczeniu w sprawie Grzelczyk nastąpiło odejście od tego stanowiska, a ów status pracowniczy przestał być niezbędny dla skorzystania z ochrony socjalnej, gdyż same świadczenia dla studentów zostały uznane za mieszczące się w zakresie zastosowania Traktatów. Uzasadniono to nie tylko wprowadzeniem do Traktatu o Wspólnocie Europejskiej obywatelstwa UE, lecz także specjalnego tytułu poświęconego w szczególności edukacji i kształceniu zawodowemu. Dodatkowym argumentem stało się uchwalenie przywołanej już dyrektywy 93/96 dotyczącej mobilności studentów, chociaż jak już wspomniano to akurat powinno dostarczać wątpliwości w omawianym kontekście ze względu na zawarte tam wyłączenia. Nie przeszkadzało to jednak Trybunałowi wskazać, iż:

żadne z postanowień tak zmienionego traktatu nie pozwala uznawać, że kiedy studenci będący obywatelami Unii przenoszą się do innego państwa członkowskiego w celu odbycia tam studiów, tracą prawa przyznane na mocy traktatu obywatelom Unii”. Stąd „okoliczność, że obywatel Unii odbywa studia uniwersyteckie w państwie członkowskim innym niż to, którego jest obywatelem, nie może więc, sama w sobie, pozbawić go możliwości powoływania się na zakaz wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową<sup>27</sup>.

Wyzaczyło to model traktowania spraw studentów i przyznawania im świadczeń socjalnych, który znalazł pełne zastosowanie także wtedy, gdy już przyjęto Dyrektywę 2004/38, która w tym zakresie miała na celu doprecyzować a właściwie nawet rozszerzyć zakres włączeń. Jak już wskazano obecnie przed nabyciem prawa stałego pobytu państwo przyjmujące wyraźnie zwolnione zostało z udzielania pomocy dla pokrycia kosztów utrzymania w czasie studiów, włącznie z kształceniem zawodowym, w postaci stypendiów lub pożyczek studenckich, o ile zainteresowany

---

<sup>27</sup> J. Steiner, L. Woods, *op. cit.*, s. 547.

nie jest równocześnie osobą zatrudnioną lub samozatrudnioną. Natomiast praktyka orzecznicza dowiodła, że obywatelskie równouprawnienie istotnie wpływa na stosowanie prawa krajowego oraz sposób interpretacji wyjątków i ograniczeń, z jakich państwo może korzystać na podstawie prawa unijnego – nawet jeżeli może prowadzić to do rozstrzygania niemalże wbrew jego postanowieniom<sup>28</sup>.

Dobrym tego przykładem jest orzeczenie w sprawie Bidar<sup>29</sup> wydane na tle angielskich przepisów gwarantujących pomoc w formie preferencyjnej pożyczki studenckiej służącej pokryciu kosztów utrzymania. Formalnie miała ona przysługiwać także obywatelom innych państw członkowskich, ale pod warunkiem wykazania w szczególności specyficznego rozumianego osiedlenia w Zjednoczonym Królestwie, które nie obejmowało pobytu jedynie w celu odbywania studiów w tym państwie. Dotknęło ono negatywnie obywatela francuskiego, mimo że zdążył on tam nawet przez kilka lat uprzednio uczęszczać do szkoły średniej zanim podjął studia ekonomiczne. W świetle orzeczenia Trybunału okazało się jednak, że nawet jeżeli zainteresowany nie mógł polegać na Dyrektywie jako podstawie swoich roszczeń, to niekoniecznie oznaczało wykluczenie, iż korzyść płynąca z takiej pożyczki nie mogłaby mieścić się w zakresie zastosowania Traktatu na potrzeby realizacji zakazu dyskryminacji.

Tym samym także w tej sprawie zastosowano mechanizm powiązania art. 18 TFUE z art. 21 TFUE, a więc potraktowania owej pomocy, jako służącej realizacji gwarancji swobodnego przemieszczania w ramach Unii i tym samym niemożliwej do wykluczenia obywatelom innych państw członkowskich. Warto zwrócić uwagę na szerszą konsekwencję zawartego tam stwierdzenia, iż brak jest podstawy w Traktacie dla uznania, że studenci unijni udający się do innego państwa aby tam podjąć studia, mieli tracić prawa, jakie akt ten nadaje obywatelom Unii. Wydaje się to bowiem odwróceniem naturalnego porządku w imię idei powszechnego równouprawnienia studentów. Można zaryzykować stwierdzenie, że ich roszczenia socjalne nie potrzebują jakby wyraźnej podstawy prawnej dla ich skutecznego dochodzenia. To raczej odmowa wymaga wskazania konkretnej normy, jaka miałaby je wykluczyć – także dlatego, że prawa te zostały zaliczone do samej istoty unijnych praw obywatelskich.

<sup>28</sup> P. Craig, G. de Búrca, *op. cit.*, s. 878; S. Lerche, N.M. Nordenlund, *op. cit.*, s. 25.

<sup>29</sup> 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.

Generalnie prowadzi to do rezultatów raczej odległych od założeń leżących u podstaw dyrektywy, iż równouprawienie socjalne dla studentów ma nie znajdować właściwie zastosowania przed nabyciem prawa stałego pobytu. Wymowa tego orzeczenia nie tylko wydaje się je przełamywać w formie jakiś drobnych odstępstw od zasady braku ochrony społecznej, lecz także dążyć do niemalże jej powszechnej realizacji bez derogacji<sup>30</sup>.

Wydawałoby się, że powyższego nie należy rozumieć jako usankcjonowanie rzeczywiście całkowicie nieograniczonego i bezwarunkowego dostępu do systemów socjalnych państw członkowskich, gdyż formalnie pojawiała się dopuszczalność stosowania pewnych wyjątków. Co do zasady zostało to więc ponownie zrównoważone możliwością pewnego różnicowania wnioskodawców w oparciu o przesłanki obiektywne, niezależne od przynależności państwowej oraz stosowane z zachowaniem proporcjonalności. Znaczenie odegrało także powiązanie z kompetencją władz krajowych do zapobiegania nadmiernym obciążeniom dla równowagi finansów publicznych, co uprawnia oczekiwanie wykazania się pewnym stopniem integracji ze społeczeństwem. Jednakże właśnie nawet sposób wykorzystania z tych warunków daje migrującym studentom znaczne możliwości korzystania ze świadczeń już ze względu na ich traktowanie jako wymagające niemalże skrajnie zawężającej wykładni. Okazało się także, że ewentualne wyjątki mogą być wykorzystywane w kontekście konkretnego przypadku i miarkowane obowiązkiem finansowej solidarności z obywatelami innych państw członkowskich<sup>31</sup>.

W tym świetle nie powinno dziwić dlaczego angielskie rozwiązanie oparte na wspomnianym wymogu „osiedlenia” i jeszcze dodatkowo wykazania się uprzednim okresem trzech lat zamieszkania na terytorium Zjednoczonego Królestwa zostało przez Trybunał zakwestionowane w sprawie Bidar. Nawet jeżeli pozwalało to na weryfikację stopnia zintegrowania, to zważywszy na niemożność uzyskania statusu osoby osiedlonej w sposób niewątpliwym pozbawiało studentów unijnych dostępu do pożyczki. W tym konkretnym przypadku trudno byłoby podważać, iż wnioskodawca w sposób rzeczywisty związał się ze społeczeństwem angielskim i to w stopniu zaawansowanym skoro uczęszczał tam wcześniej do szkoły średniej i zamierzał kontynuować naukę na poziomie wyższym.

30 P. Craig, G. de Búrca, *op. cit.*, s. 878; J. Fairhurst, *op. cit.*, s. 326.

31 M. Horspool, M. Humphreys, *European Union Law*, Sixth Edition, OUP 2010, s. 438; J. Fairhurst, *op. cit.*, s. 325.

Wyraźnie zostało też podkreślone, że kompetencja kontrolna państwa przyjmującego nie może być utożsamiana z możliwością wymagania od zainteresowanych, aby zwiążali się z samym jego rynkiem pracy. Zdaniem Trybunału:

sforo wiedza zdobyta przez studenta podczas studiów wyższych nie przesądza o przypisaniu go co do zasady do danego geograficznego rynku pracy, sytuacja studenta ubiegającego się o pomoc przeznaczoną na pokrycie kosztów utrzymania nie jest porównywalna z sytuacją wnioskodawcy ubiegającego się o zasiłek dla młodych poszukujących pierwszej pracy bądź zasiłek na poszukiwanie pracy (pkt 58).

W podobnym duchu wydane zostało orzeczenie w sprawie austriackich ulg w korzystaniu z transportu publicznego, które zakwestionowano ze względu na zastrzeżenie wyłącznie na rzecz studentów, których rodzice pobierają austriackie zasiłki rodzinne<sup>32</sup>. Trybunał potwierdził, że musi to podlegać zastosowaniu art. 18 TfUE, przypominając, iż w świetle dotychczasowego orzecznictwa w zakres zastosowania prawa Unii wchodzić muszą także te elementy dostępu do kształcenia zawodowego, które wiążą się z pomocą na pokrycie kosztów utrzymania chociażby w formie takich ulg. Natomiast ich uzależnienie od powyższego warunku skutkuje gorszym traktowaniem studentów unijnych studiujących w Austrii w stosunku do miejscowych, dla których jest on z pewnością łatwiejszy do spełnienia. Skoro okazało się to niedopuszczalne to tym samym wyraźnie zawężono zastosowanie owego pozbawienia studentów pomocy socjalnej przed nabyciem prawa stałego pobytu przewidzianego w Dyrektywie. Zamiast takiego ogólnego wyłączenia pojawia się raczej bardzo ściśle rozumiane odstępstwo od traktatowej zasady równości, która determinuje jakby sposób stosowania a nawet zakres tego aktu traktowany jedynie jako jej szczególny wyraz. Okazało się ponadto, że rozumienie wymogu wykazania się rzeczywistą więzią nie powinno mieć charakteru zbyt wykluczającego i faworyzującego niesłusznie jedną okoliczność. Zdaniem Trybunału ta zastosowana tej w sprawie niekoniecznie jest reprezentatywna dla rzeczywistego i skutecznego stopnia powiązania osoby ubiegającej się o ulgę z państwem, gdzie wnioskodawca studiuje, jeżeli wyłączono

<sup>32</sup> Komisja Europejska przeciwko Republice Austrii, Sprawa C-75/11, ECLI:EU:C:2012:605.

wszelkie inne relewantne okoliczności. Zresztą nie powinien on być ustalany w sposób jednakowy dla wszystkich świadczeń, bez uwzględnienia konstytutywnych elementów każdego z nich, w szczególności charakteru, prawdziwych celów i skutków, a nie tylko kwalifikacji formalnej<sup>33</sup>.

Na tym tle natomiast, jako specyficzne potraktować można trochę wcześniejsze orzeczenie w sprawie Forster<sup>34</sup>, gdyż dopuszczono tam wprowadzanie przez państwo przyjmujące relatywnie dalej idących ograniczeń socjalnych. W tym postępowaniu Trybunał ocenił odmowę wsparcia finansowego studiów, o które wystąpiła Niemka w Holandii, gdzie dla osób nieaktywnych ekonomicznie wymagano 5-letniej rezydencji, jako potwierdzającej zintegrowanie migrującego studenta z miejscowym społeczeństwem. Co istotne jednak, chociaż w świetle powyższego może cokolwiek zaskakiwać, że Trybunał nie zakwestionował takiego rozwiązania, to zarazem oparł jednak swoje rozstrzygnięcie na gwarancjach traktatowych, uznając dopuszczalność ich ograniczenia w tym konkretnym przypadku. Tym samym ponownie pominął przepisy Dyrektywy i przewidywane tam ograniczenia, uznając, że nie ma w tej sprawie zastosowania, chociaż wyrok wydany na podstawie jej norm szczególnych byłby pewnie analogiczny. Wpisuje się to więc nadal w ów orzeczniczy model realizacji zasady równego traktowania odwołujący się do dominacji tych gwarancji nad prawem wtórnym, przy czym akurat w tym przypadku został on wykorzystany w sposób bardziej przychylny dla ochrony stabilności finansowej systemu socjalnego państwa przyjmującego. W ten sposób rygorystyczne egzekwowanie tych przesłanek zostało uznane za nie przekraczające granic proporcjonalności<sup>35</sup>.

Uznanie w tym wyroku równouprawnienia za mniej uniwersalne mogło mieć kilka przyczyn począwszy już od realizacji założenia, że warunki korzystania z poszczególnych świadczeń powinny być dostosowane do ich specyfiki. Rzeczywiście również brak wymogu spełnienia powyższego wymogu zintegrowania przez obywateli holenderskich można uważać najczęściej za oczywisty. Sankcjonuje to istnienie specjalnego związku pomiędzy obywatelami a ich krajem macierzystym, który Trybunał byłby gotów uwzględnić jako podstawę różnicowania ich sytuacji w stosunku

33 Por. R. Geiger, D.-Erasmus Khan, M. Kotzur, *op. cit.* s. 255.

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

35 D. Schiek, *op. cit.*, s. 12; J. Fairhurst, *op. cit.*, s. 326.

do migrantów unijnych. Jak widać nie musi to dotyczyć jedynie sfery bezpieczeństwa i tzw. wysokiej polityki, lecz także właśnie w wymiaru społeczno-gospodarczego. Jednakże podkreśla się zarazem słusznie względy bardziej utylitarne – gdyby obywatele holenderscy podlegali takim samym ograniczeniom co do okresu rezydencji w Holandii powodowałoby to ryzyko, iż w żadnym państwie nie przysługiwałoby im wsparcie. Jako migranci poza krajem macierzystym mogliby nie wypracować jeszcze stopnia integracji upoważniającego do całokształtu pomocy społecznej, a zarazem na jego terytorium przez fakt wyjazdu również traciliby tytuł do świadczeń chociażby w przypadku nagłego powrotu do domu<sup>36</sup>.

## 4.2 Ułatwianie dostępu do rynku pracy

Drugą kategorią podmiotów, które tradycyjnie stanowiły wyzwanie w omawianym kontekście stali się poszukujący pracy. Warto jednak pamiętać o kluczowym z perspektywy tej analizy wyróżnieniu osób, które zdążyły podjąć już pracę w państwie przyjmującym, szczególnie na co najmniej rok, aby następnie ją stracić niezależnie od swojej woli. O ile zarejestrują się jako bezrobotni są bowiem traktowane jako zachowujące status pracowniczy z pełnym tego konsekwencjami dla ochrony socjalnej. Natomiast w tym miejscu należy skoncentrować się na bezrobotnych, którzy dopiero przybyli do państwa przyjmującego celem poszukiwania pracy. Z założenia na podstawie wyraźnych przepisów Dyrektywy nie mieli oni korzystać z uprawnień tego rodzaju, choć przysługuje im prawo do pobytu nawet dłużej niż standardowe 3 miesiące, bez konieczności wykazania się posiadaniem środków utrzymania i ubezpieczeniem zdrowotnym. Dlatego właśnie tacy bezrobotni stanowią wyzwanie dla krajowych systemów socjalnych, zwłaszcza że wprowadzenie obywatelstwa unijnego doprowadziło do modyfikacji również ich statusu prawnego<sup>37</sup>.

Klasycznym już dzisiaj przykładem próby wyważenia potrzeb socjalnych migrujących obywateli i interesów stabilności systemów społecznych państwa przyjmującego stało się orzeczenie w sprawie Collinsa<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, *op. cit.*, s. 459.

<sup>37</sup> E.M. Poptcheva, *Freedom of movement and residence of EU citizens. Access to social benefits*, European Parliamentary Research Service 10/06/2014, 140808REV1, s. 13; P. Craig, G. de Búrca, *op. cit.*, s. 775.

<sup>38</sup> Brian Francis Collins przeciwko Secretary of State for Work and Pensions, Sprawa C-138/02, ECLI:EU:C:2004:172.



Wnioskodawcą był Irlandczyk, dodatkowo z amerykańskim obywatelstwem, o bardzo zróżnicowanych doświadczeniach zawodowych, który po długim pobycie poza Unią powrócił do Wielkiej Brytanii i po miesięcznym pobycie wystąpił o zasiłek dla bezrobotnych. Trybunał Sprawiedliwości nie zakwestionował odmowy uwzględniając oczywisty charakter tego przypadku braku kwalifikacji do statusu pracownika oraz niemożności wykazania się stałym zamieszkaniem w Zjednoczonym Królestwie. Istotniejsze jednak okazały się ogólniejsze konstatacje, które przełamywały dotychczasowy dorobek orzeczniczy symbolizowany przez wyrok w sprawie Lebon<sup>39</sup>. Był on oparty na założeniu ograniczenia równego traktowania takich bezrobotnych wyłącznie do samego dostępu do zatrudnienia, bez uprawnień w zakresie korzyści socjalnych przysługujących miejscowym obywatelom względnie nawet migrującym pracownikom.

Ten nowszy wyrok wymusza niejako odczytanie na nowo ich sytuacji – przez pryzmat właśnie zasady niedyskryminacji i fundamentalnego charakteru obywatelstwa unijnego. Ma to wykluczać automatyczne pozbawianie ich prawa do świadczeń, zastąpione obecnie ewentualnym miarkowaniem równouprawnienia wyjątkami oraz zindywidualizowaną oceną. Co szczególnie istotne zasiłek, który pierwotnie miał się nie należeć z mocy prawa, teraz powinien być analizowany z perspektywy, czy nie ułatwia jednak dostępu do zatrudnienia na rynku pracy państwa przyjmującego. Oznaczało to poszerzenie ochrony socjalnej bezrobotnych, które było wykorzystywane także w innych przypadkach. Chociaż podstawą w tym zakresie pozostały raczej gwarancje swobody przepływu pracowników, to kluczowe znaczenie odegrał ponownie zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową dający tytuł do zasiłku oraz podporządkowanie prawa wtórnego wymogom obywatelstwa<sup>40</sup>.

Oczywiście nawet w tym świetle odmowna decyzja władz Wielkiej Brytanii wobec Collinsa wydawała się uzasadniona, gdyż trudno byłoby stwierdzić jego rzeczywisty związek z rynkiem pracy państwa przyjmującego, jeżeli powrócił na to terytorium po latach nieobecności. Chociaż kwestionowany wymóg było znacznie łatwiej spełnić obywatelowi Zjednoczonego Królestwa to miał on charakter obiektywny. Natomiast zdaniem Trybunału dałoby się stwierdzić jego istnienie, gdyby wykazano, że

39 Brian Francis Collins przeciwko Secretary of State for Work and Pensions, Sprawa C-138/02, ECLI:EU:C:2004:172.

40 N. Foster, *op. cit.*, s. 298; P. Craig, G. de Búrca, *op. cit.*, s. 881.

zainteresowany przynajmniej przez jakiś rozsądny okres czasu poszukiwał realnie pracy, co jest możliwe do zrealizowania także przez cudzoziemca i dochowuje niezbędnych standardów proporcjonalności. Należy oczywiście pamiętać w tym kontekście o wymowie przywołanego już orzeczenia w sprawie Ioannidis, wskazującego na ogólną niezgodność z gwarancjami unijnymi wprowadzania jednego, automatycznie egzekwowanego warunku, który nie zawsze musi być reprezentatywny<sup>41</sup>.

Konsekwencje powyższego dorobku ujawniły się w orzeczeniu w sprawie Vatsouras<sup>42</sup>, gdzie Trybunał musiał zmierzyć się z kwalifikacją przyznawanych w Niemczech świadczeń tzw. podstawowego zabezpieczenia dla poszukujących pracy. Chodziło o wnioskodawców, którzy przybyli na terytorium tego państwa wyłącznie w celu poszukiwania pracy i chociaż udawało im się nawet podjąć jakieś zatrudnienie to jednak o charakterze „krótkotrwałym i dorywczym”, a więc ich status pracowników, którzy automatycznie uprawniałby do korzyści socjalnych wydawał się wątpliwy. Stąd trudno było w tej sprawie nie uwzględnić zastosowania wyłączenia pomocy socjalnej przewidzianego w Dyrektywie. Okazało się natomiast, że ponownie znaczenie dominujące odegrały gwarancje traktatowe – w tym przypadku swobody przepływu pracowników i wynikająca z ówczesnego art. 39 ust. 2 (obecnego art. 45 ust. 2) zasada niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową.

Oczywiście państwo przyjmujące zostało upoważnione do weryfikacji istnienia rzeczywistego związku zainteresowanego z rynkiem jako warunkującego prawo do zasiłku, a więc zwłaszcza badania czy wnioskodawca odpowiednio długo rzeczywiście szukał pracy. Nie mogło to jednak przesłonić samego odejścia od jednoznacznej litery owego wyłączenia, które wydawało się obejmować całą grupę bezrobotnych przybywających na terytorium państwa – dopóki nie wypracują sobie odpowiedniego stażu pracy. W tej nowej interpretacji, jeżeli miało ono zachować jeszcze aktualność, to chyba jako ograniczone do tych, którzy w ogóle nie wydają się wypracowywać jakiegokolwiek integracji. Zresztą zważywszy na sytuację wnioskodawców w tym postępowaniu – przybywających po raz pierwszy i nieszczególnie aktywnych zawodowo – stopień jej zaawansowania

<sup>41</sup> J. Fairhurst, *op. cit.*, s. 329–330.

<sup>42</sup> 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.

może budzić wątpliwości zarówno co do okresu pobytu jak i ewentualnego wkładu w dobrobyt państwa przyjmującego. Ale tak jak w sprawie Collins zwyciężyło podejście liberalne rozciągając ochronę socjalną na każde rzeczywiste poszukiwanie pracy przez rozsądny okres<sup>43</sup>.

W konsekwencji migrujący obywatele UE poszukujący pracy mogą mimo wszystko podlegać zakresowi stosowania traktatowych gwarancji swobodnego przepływu, stając się beneficjentami ich ochrony niejako niezależnie od brzmienia Dyrektywy czy też modyfikując sposób jej interpretacji lub ograniczając zakres zastosowania. Tym samym wprowadzenie obywatelstwa UE zdaje się zmieniać zarówno katalog podmiotowy ewentualnych uprawnionych do zasiłków, jak i kwalifikację prawną samych świadczeń. Zasadnicze okazało się, że w imię zasady równouprawnienia nie są one zaliczane już do wykluczonej pomocy socjalnej w ścisłym rozumieniu, lecz raczej traktowane jako ułatwienia dostępu do rynku pracy. Trudno jednak nie zgłaszać wątpliwości co do takiego kwalifikowania zasiłku o charakterze powszechnym, przyznawanego wszystkim powyżej pewnego wieku zdolnym do zarobkowania. Doprowadzenie do przekroczenia granic prawa wtórnego powoduje natomiast, że za naruszenie gwarancji unijnych uznana zostanie odmowa przyznania zasiłku osobie zintegrowanej w powyższym rozumieniu i zdolnej do wykonywania działalności zawodowej, nawet jeżeli nie spełnia ona wymogów Dyrektywy<sup>44</sup>.

#### 4.3 Świadczenia dla osób całkowicie nieaktywnych

W przypadku dwóch poprzednich grup beneficjentów pewnym uzasadnieniem dla przyznawania świadczeń mogłyby być przynajmniej ich potencjalny czy też przyszły związek z rynkiem państwa przyjmującego. Jednak rozwój orzecznictwa opartego na gwarancjach obywatelstwa objął także migrantów całkowicie nieaktywnych ekonomicznie, co zapoczątkowało zresztą przywołane już orzeczenie w sprawie Sala. Ponownie zwyciężyło dosyć otwarte podejście do wymogów przewidzianych w Dyrektywie i szerokie traktowanie równouprawnienia obywateli UE także w sferze socjalnej.

<sup>43</sup> E.M. Poptcheva, *op. cit.*, s. 15.

<sup>44</sup> D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, *op. cit.*, s. 458; P. Craig, G. de Búrca, *op. cit.*, s. 883.

Jak już wskazywano, rzeczywistość sankcjonuje ona wyraźnie możliwość całkowitej odmowy przyznawania świadczeń przez państwo przyjmujące tylko w okresie trzech pierwszych miesięcy pobytu, ale jednak z równoczesnym zastrzeżeniem niemożności obciążania miejscowych systemów socjalnych. Co prawda w trakcie dłuższego pobytu pojawia się już nakaz równego traktowania, jednak właśnie przeciwważony koniecznością posiadania środków utrzymania i ubezpieczenia zdrowotnego. Zwrócenie się o świadczenie socjalne niejednokrotnie może dowodzić niespełnienia tych wymogów, co w zasadzie powinno podważać samą legalność pobytu, a w konsekwencji zasadność jego uzyskania. Co prawda dyrektywa wyklucza, aby mogło to automatycznie powodować wydalenie zainteresowanego, ale podążanie za logiką tych postanowień wydawałoby się dostarczać podstaw przynajmniej dla odmowy realizacji żądań socjalnych właśnie z powodu tego niespełnienia.

Jednakże wprowadzenie obywatelstwa UE okazało się nie pozostać bez wpływu także na kompetencje krajowych systemów socjalnych w tym zakresie. W punkcie wyjścia trudno nie zadać pytania czy w powyższym przypadku nie trzeba najpierw przeprowadzić odrębnego postępowania celem weryfikacji legalności pobytu, aby odmowę taką zastosować. Ale nawet w świetle dyrektywy nie jest to łatwe i może się odbywać jedynie w szczególnych sytuacjach uzasadnionych wątpliwości, a więc raz uzyskany status legalnego rezydenta staje się trudny do podważenia. Natomiast wtedy osoba nie należąca do dwóch analizowanych powyżej kategorii paradoksalnie mogłaby znaleźć się w sytuacji korzystniejszej od nich pomimo, że wydaje się stanowić największe zagrożenie wykorzystywania systemu socjalnego państwa przyjmującego. Już zgodnie z Dyrektywą nie obejmują jej bowiem owe szczególne dodatkowe ograniczenia równouprawnienia – np. dotyczące uzyskania stałego pobytu przez studenta jako warunku prawa do świadczeń – a jedynie ów ogólny nakaz unikania obciążenia dla tego państwa. Natomiast właśnie w świetle dorobku orzecznictwa traktowany był on raczej wstrzemięźliwie i przez pryzmat obowiązku wykazywania się solidarnością<sup>45</sup>.

Zresztą już w orzeczeniu w sprawie Sala dopuszczalność pobytu w Niemczech nie mogła być zweryfikowana w świetle wymogów dyrektywy i jego legalność wynikała z przestrzegania korzystniejszego w tym przypadku prawa krajowego. Natomiast to wystarczyło, aby wnioskodawczyni

<sup>45</sup> D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, *op. cit.*, s. 455.

w imię równouprawnienia uzyskała możliwość domagania się przyznania świadczeń. Ten sposób rozumowania został także odzwierciedlony w wyroku Trojani<sup>46</sup>, gdzie zawarto daleko idące rozstrzygnięcia. Trybunał nie zakwestionował tam, aby uzyskanie prawa do świadczeń zależało od legalnej rezydencji, ale dopuścił równocześnie, iż nie musi ona odpowiadać standardom Dyrektywy, lecz może wynikać z respektowania łatwiejszych do spełnienia wymogów narodowych. Stroną był Francuz żyjący w schronisku Armii Zbawienia w Belgii i wykonujący różne prace w zamian za pobyt i kieszonkowe, a więc osoba, która może stanowić obciążenie dla miejscowego systemu. Znalazło to zresztą potwierdzenie właśnie w zwróceniu się o ten sam zasiłek na pokrycie minimalnych kosztów utrzymania (*minimex*), którego dochodził Grzelczyk, którego odmowę przyznania uzasadniono brakiem statusu Belga względnie unijnego pracownika.

Z pewnością Trojani nie spełniał warunków posiadania środków utrzymania i ubezpieczenia zdrowotnego, a więc nie mógł wywodzić swojego prawa pobytu z prawa unijnego, czego Trybunał nie podważał. Jednakże kluczowe okazało się otrzymane od władz belgijskich pozwolenie pobytowe, które w wyroku potraktowano jako wystarczające i w konwencji równoważne w tym kontekście, a więc także otwierające drogę do niedyskryminacji. Dzięki temu zainteresowany uzyskał prawo do zasiłku pomimo, że gdyby egzekwowano wobec niego warunki przewidziane w Dyrektywie, obciążenie, jakie stanowił wykluczyłoby taką możliwość. Jak widać prawo to zostało jednak oderwane nie tylko od przestrzegania unijnych wymogów legalności pobytu, lecz także środków mających chronić sam system socjalny przed nadmiernie negatywnymi skutkami migracji. Tym samym, ujmując inaczej, właśnie sam tak rozumiany co do zgodności z prawem pobyt, którego nie można było podważyć z perspektywy unijnej, okazał się wystarczający dla skorzystania także w omawianym zakresie z ochrony odczytanej szeroko zasady równouprawnienia<sup>47</sup>.

Powyższy problem powrócił także w orzeczeniu w sprawie Brey<sup>48</sup> – niemieckiego obywatela, otrzymującego rentę inwalidzką w kraju pochodzenia, który wraz z żoną przeniósł się do Austrii i wystąpił o zasiłek

<sup>46</sup> Michel Trojani przeciwko Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS), Sprawa C-456/02, ECLI:EU:C:2004:488.

<sup>47</sup> C. Barnard, *op. cit.*, s. 444; P. Craig, G. de Búrca, *op. cit.*, s. 873.

<sup>48</sup> Pensionsversicherungsanstalt przeciwko Peter Brey, Sprawa C-140/12, ECLI:EU:C:2013:565.

wyrównawczy służące zapewnieniu minimalnego standardu utrzymania. Odmowa przyznania została podyktowana niespełnieniem wymogów legalnego pobytu poprzez założenie, iż wystąpienie o świadczenie jest równoznaczne z brakiem niezbędnych środków utrzymania. Właśnie to automatyczne kwalifikowanie w ten sposób każdego kto złoży wniosek o zasiłek, bez jakiegokolwiek zindywidualizowanego podejścia doprowadziło do wyroku niekorzystnego dla państwa przyjmującego.

Co ciekawe, Trybunał co do zasady przyznał, że państwo może dążyć do zachowania równowagi pomiędzy prawem do świadczeń a ochroną krajowych finansów i nie kwestionował jego kompetencji do uzależnienia sytuacji migranta od spełnienia przewidzianych w dyrektywie warunków legalnego pobytu. Można to uznawać za konsekwencję braku pozwolenia pobytowego, na które mógł jednak powołać się Trojani albo też dostrzegać zapowiedź bardziej rygorystycznego traktowania roszczeń socjalnych, które stało się charakterystyczne dla ostatnich lat. Jednakże w omawianym kontekście istotniejsze jest to, iż równoległe Trybunał nadal oczekiwał przy stosowaniu powyższych wymagań respektowania dorobku odwołującego się do ogólnych celów swobodnego przepływu i solidarności. W tym świetle bowiem oczekiwano ponownie zawężającego rozumienia postanowień prawa wtórnego oraz uwzględnianie zasady proporcjonalności, determinując sposób w jaki należało rozumieć i stosować zasadę równouprawnienia. Zostało tam więc wyraźnie stwierdzone, że margines swobody przyznany państwom członkowskim nie powinien być przez nie wykorzystywany w sposób naruszający skuteczność i cele dyrektywy, a więc w szczególności ułatwienie i wzmocnienie korzystania z podstawowego prawa obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich. (pkt 71)<sup>49</sup>.

Natomiast, chociaż wysokość dochodzonego przez wnioskodawcę świadczenia mogła być w Austrii różnicowana w zależności od sytuacji majątkowej zainteresowanego, jej władze uznawały za zasadne odmawiać wsparcia socjalnego właściwie wszystkim migrantom nieekonomicznym już z tego powodu, że o nie wystąpili. Trybunał zakwestionował jednak brak jakiegokolwiek zindywidualizowanego podejścia i nieuwzględnianie osobistej sytuacji wnioskodawcy, zwłaszcza że rozstrzygnięcie odbywało się bez odnoszenia się do okoliczności mogących mieć wpływ na ewentualne

<sup>49</sup> S. Mantu, P. Minderhoud, *Solidarity (Still) in the Making or a Bridge too Far?*, „Nijmegen Migration Law Working Papers Series” 2015, No. 01, s. 21.

obciążenie systemu socjalnego państwa przyjmującego. Zdaniem Trybunału należało wziąć pod uwagę dochodzoną wysokość świadczenia, zamierzony okres pobierania lub uprzednią długość pobytu i państwo przyjmujące nie powinno było podejmować decyzji bez przeprowadzenia takiej całościowej oceny zawierającej także skalę owego obciążenia – chociaż z możliwością uwzględnienia ogólnej liczby wszystkich beneficjentów unijnych korzystających z danego rodzaju wsparcia. Spotkało się to jednak z krytyką wynikającą z nałożenia znacznego obciążenia administracyjnego na władze krajowe oraz oczekiwania swoistego reaktywnego podejścia do konkretnych sytuacji, bez możliwości ukonstytuowania reguł natury ogólnej i ustanowienia koherentnego systemu normatywnego<sup>50</sup>.

Co istotne zarazem swoistym pokłosiem sprawy Trojani stała się konieczność respektowania przez państwo przyjmujące konwencji własnego uznania, iż wnioskodawca musiał posiadać wystarczające środki utrzymania dla zakwalifikowania jego pobytu jako legalny, skoro wydano mu dokumenty pobytowe. Natomiast właśnie ta decyzja otwiera drogę do równouprawnienia w zakresie świadczeń, gdyż jak już wspomniano dyrektywa nie nakłada w tym względzie dodatkowych warunków. Wymóg unikania ciężaru dla państwa pojawia się właśnie w przepisach dotyczących pobytu i nie jest już powtórzony w tym drugim kontekście, a więc formalnie nie powinien być egzekwowany jeżeli powyższa decyzja pozostaje w mocy. Trudno byłoby też uznać, że rozumienie tego kryterium jest zróżnicowane w zależności od potrzeby rozstrzygania – czysto pobytowej, kiedy państwo zweryfikowało daną osobę, jako niestwarzającą obciążenia, a następnie socjalnej, gdzie taki sam status majątkowy miałby być oceniany odmiennie. Nie można oczywiście zakładać, że wraz z upływem czasu oddzielającym te dwa wnioski nie mogło dojść do zmian w sytuacji zainteresowanego. Wydaje się, że właśnie przede wszystkim z tego powodu Trybunał nie wykluczył jednak całkowicie, że wystąpienie osoby nieaktywnej ekonomicznie o zasiłek może sugerować brak jej zdolności do samodzielnego utrzymania się i spowodowanie owego ciężaru. Jednak o ile, jego zdaniem dopuszcza się potraktowanie takiego wniosku jako wskazówki w tym zakresie, to fakt ubiegania się świadczenie nie może sam w sobie wystarczyć dla wykazania powyższego, stanowiąc dostateczną podstawę odmowy jego przyznania lub cofnięcia<sup>51</sup>.

50 G. Davies, *The process and side-effects of harmonisation of European welfare states*, „Jean Monnet Working Paper” 2006, No. 02, s. 5.

51 H. Verschuere, *op. cit.*, s. 367; P. Craig, G. de Búrca, *op. cit.*, s. 873.

## Bibliografia

- Barnard C., *The Substantive Law of the EU, The Four Freedoms*, 3<sup>rd</sup> ed., OUP 2010
- Chalmers D., Davies G., Monti G., *European Union Law. Text and Materials*, 2nd edition, Cambridge University Press, 2011.
- Cieśliński A., *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wobec zjawiska „turystyki socjalnej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, nr 107.
- Craig P., de Búrca G., *EU Law, Text, Cases, and Materials*, Sixth Edition, OUP 2015.
- Dashwood A. et al. (red.), *Wyatt and Dashwood’s European Union Law*, 6th ed. Hart Publishing 2011.
- Davies G., *The process and side-effects of harmonisation of European welfare states*, „Jean Monnet Working Paper” 2006, No 02.
- Fairhurst J., *Law of the European Union*, 9<sup>th</sup> ed., Pearson Education Limited 2012.
- Foster N., *EU Law Directions*, 2nd edition, Oxford University Press 2010.
- Geiger R., Erasmus Khan D., Kotzur M. (red.), *European Union Treaties. Treaty on European Union, Treaty on the Functioning of the European Union*, C.H. Beck, Hart 2015.
- Goudappel F., *The Effects of EU Citizenship, Economic, Social and Political Rights in a Time of Constitutional Change*, Asser Press 2010.
- Guimarães D., *The Right of Free Movement and the Access To Social Protection in the EU: The Economical Dimension. Notes on the Case Elisabetha Dano v Jobcenter Leipzig, C-333/13*, UNIO – EU Law Journal. Vol. 1, No. 1, July 2015.
- Horspool M., Humphreys M., *European Union Law*, Sixth Edition, OUP 2010.
- Lerche S., N.M. Nordenlund, *Access to social benefits in the EU*, <http://rdar.ruc.dk/handle/1800/19356>, [accessed: 20 August 2015].
- Mantu S., Minderhoud P., *Solidarity (Still) in the Making or a Bridge too Far?*, „Nijmegen Migration Law Working Papers Series” 2015, No. 01.
- Poptcheva E.M., *Freedom of movement and residence of EU citizens. Access to social benefits*, European Parliamentary Research Service 10/06/2014, 140808REV1.
- Schiek D., *Perspectives on social citizenship in the EU – from status positivus to status socialis activus via two forms of transnational solidarity*, „CETLS Online Paper Series” 2015, vol. 4.



Steiner J., Woods L., *EU Law*, 10th edition, Oxford University Press 2009.

Tatham A.F., *EC Law in Practice: A Case-Study Approach*, HVG-ORAC, Budapest 2006.

Verschueren H., *Preventing "Benefit Tourism" In The EU: A Narrow or Broad Interpretation of the Possibilities Offered by the ECJ in Dano?*, „Common Market Law Review” 2015, No. 52.