



Warszawa, dnia 1 października 2014 r.

**DO PREZESA I CZŁONKÓW
TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ**

**UWAGI NA PIŚMIE
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

przedkładane na podstawie art. 23 Statutu Trybunału Sprawiedliwości w
postępowaniu o wydanie orzeczenia wstępnego w sprawie

C-299/14

Garcia-Nieto e.a.

(sąd krajowy: Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen – Niemcy)

Pełnomocnik Rzeczypospolitej Polskiej:

Bogusław Majczyna

Adres do doręczeń:

**Ministerstwo Spraw Zagranicznych
al. J. Ch. Szucha 23
00-580 Warszawa – POLSKA**

SPIS TREŚCI

I.	STAN FAKTYCZNY I PYTANIA PREJUDYCJALNE	3
II.	STANOWISKO RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ	4
	II.1. Pytanie pierwsze	4
	II.2. Pytanie drugie	6
III.	PROPOZYCJA ROZSTRZYGNĘCIA	9

I. STAN FAKTYCZNY I PYTANIA PREJUDYCJALNE

1. Wniosek do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o wydanie orzeczenia wstępnego w sprawie C-299/14 *Garcia-Nieto e.a.* został złożony przez sąd niemiecki (*Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen*) w postępowaniu o zasądzenie świadczeń mających na celu zabezpieczenie pokrycia kosztów utrzymania, określonych w SGB II (księga druga niemieckiego kodeksu prawa socjalnego).
2. Jak wynika z uzasadnienia wniosku, spór w sprawie C-299/14 powstał na tle następującego stanu faktycznego. Po długim okresie zamieszkania w Hiszpanii pierwsza skarżąca, będąca obywatelką hiszpańską, wraz ze swoją córką, która także posiada obywatelstwo hiszpańskie, przeprowadziła się do Niemiec. Miało to miejsce w kwietniu 2012 r. Od czerwca 2012 r. skarżąca podjęła pracę.
3. W czerwcu 2012 r. do skarżącej dołączył jej partner (drugi skarżący) z drugim dzieckiem. Oni także posiadają obywatelstwo hiszpańskie. Drugi skarżący był wcześniej objęty ubezpieczeniem w ramach hiszpańskiego ubezpieczenia na wypadek bezrobocia przez okres ponad 12 miesięcy.
4. Od lipca 2012 r. oboje skarżący rodzice pobierali na dzieci zasiłek rodzinny. Z końcem lipca 2012 r. wszyscy czworo (rodzice i dzieci) wystąpili do pozwanej instytucji o świadczenia w celu zabezpieczenia utrzymania na podstawie SGB II. Pozwana instytucja przyznała wszystkim skarżącym te świadczenia od października 2012 r. Odmówiła jednak przyznania ich drugiemu skarżącemu oraz drugiemu dziecku z tytułu miesiąca sierpnia i września, gdyż nie spełniali jeszcze wymogu pobytu w Niemczech przez okres trzech miesięcy (§ 7 ust. 2 zd. 2 pkt 1 SGB II).
5. Skarżący wystąpili ze skargą przeciwko tej odmowie do sądu ds. socjalnych w Gelseenkirchen (*Socialsgericht Gelseenkirchen*), który uwzględnił skargę. Pozwana instytucja wniosła jednak apelację od tego rozstrzygnięcia do sądu odsyłającego (*Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen*).
6. Na tym tle sąd rozpoznający apelację postanowił wystąpić do Trybunału Sprawiedliwości z następującymi pytaniami:

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

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

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

II. STANOWISKO RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

II.1. Pytanie pierwsze

7. Istotą pierwszego pytania jest ustalenie, czy zasada równego traktowania wyrażona w art. 4 rozporządzenia nr 883/2004¹ ma zastosowanie również do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych. Należy oczekiwać, że Trybunał Sprawiedliwości

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.Urz. UE L 166 z 30.4.2004, str. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 5, str. 72).

niedługo rozstrzygnie tę kwestię w wyroku w sprawie *Dano*, C-333/13². Niemniej w oczekiwaniu na ten wyrok oraz biorąc pod uwagę kluczowy charakter tego pytania także dla niniejszej sprawy Rzeczpospolita Polska przedstawi pokrótce argumenty, które w jej ocenie przemawiają za udzieleniem odpowiedzi twierdzącej.

8. Należy zauważyć, że art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 883/2004 wyraźnie stanowi, że rozporządzenie to „stosuje się także do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych objętych art. 70”. W myśl art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 „o ile niniejsze rozporządzenie nie stanowi inaczej, osoby, do których stosuje się niniejsze rozporządzenie korzystają z tych samych świadczeń i podlegają tym samym obowiązkom na mocy ustawodawstwa każdego państwa członkowskiego, co jego obywatele”. Z kolei art. 70 ust. 3 stanowi, że do świadczeń, o których mowa w art. 70, to jest do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych, nie mają zastosowania jedynie przepisy art. 7 i pozostałych rozdziałów tytułu III rozporządzenia nr 883/2004.
9. Z art. 3 ust. 3 i art. 70 ust. 3 rozporządzenia nr 883/2004 wynika więc, że do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych mają zastosowanie wszystkie przepisy tytułów II, IV, V i VI, a także wszystkie przepisy tytułu I, z wyłączeniem jedynie art. 7 rozporządzenia nr 883/2004. Artykuł 4 rozporządzenia nr 883/2004 jest umieszczony w tytule I, a zatem jego stosowanie nie zostało wyłączone na mocy art. 70 ust. 3 tego rozporządzenia.
10. Ponadto, należy zauważyć, że przepisy art. 4 oraz art. 70 rozporządzenia nr 883/2004 odpowiadają przepisom odpowiednio art. 3 oraz art. 10a rozporządzenia nr 1408/71³. Ponadto preambuła rozporządzenia nr 883/2004 w wielu motywach odsyła do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości dotyczącego rozporządzenia nr 1408/71⁴. Z tych względów w celu udzielenia odpowiedzi na pierwsze pytanie zasadne jest odwołanie się do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości dotyczącego art. 10a rozporządzenia nr 1408/71. Tymczasem Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniach dotyczących tego przepisu wielokrotnie podkreślał, że ograniczenia ogólnych zasad koordynacji systemów

² Analogiczne pytanie zostało zadane przez sąd odsyłający w sprawie *Alimanovic*, C-67/14.

³ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz.Urz. WE L 149 z 5.07.1971, str. 2; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 1, str. 35).

⁴ Zob. np. motyw 21, 24, 34 oraz 37 preambuły rozporządzenia nr 883/2004.

zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych powinny być interpretowane ściśle⁵.

11. W konsekwencji w ocenie Rzeczypospolitej Polskiej nie ulega wątpliwości, że zasada równego traktowania wyrażona w art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 ma zastosowanie również do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych. Wypada dodać, że podobne stanowisko zajął rzecznik generalny M. Wathelet w opinii wydanej w sprawie *Dano*, C-333/13, EU:C:2014:341, pkt 75-86.

II.2. Pytanie drugie

12. Istotą drugiego pytania jest ustalenie, czy wynikająca z art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 zasada równego traktowania bez względu na obywatelstwo może być ograniczona przez zastosowanie przepisów krajowych transponujących art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38/WE⁶.
13. Sąd odsyłający wydaje się zakładać, że stosowanie przepisów krajowych, stanowiących transpozycję dyrektywy 2004/38/WE, musi skutkować odmową przyznania świadczenia. Odmowa przyznania świadczenia w okresie pierwszych trzech miesięcy pobytu oznaczałaby jednak odmienne traktowanie obywateli innych państw członkowskich, a tym samym mogłaby być niezgodna z zasadą równego traktowania bez względu na obywatelstwo, która w odniesieniu do świadczeń będących przedmiotem sporu wynika wyraźnie z art. 4 rozporządzenia nr 883/2004. W tej sytuacji sąd odsyłający proponuje rozwiązanie, wedle którego zasada równego traktowania przewidziana w art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 podlega jednak ograniczeniom w związku z art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38/WE i w konsekwencji odmienne traktowanie obywateli innych państw członkowskich jest dopuszczalne.
14. Rozumowanie to wydaje się opierać na następującym założeniu. Zgodnie z wyrokiem w sprawie *Brey*, C-140/12, EU:C:2013:565, pkt 58-62, w pewnych przypadkach specjalne nieskładkowe świadczenie pieniężne może jednocześnie stanowić świadczenie z pomocy społecznej w rozumieniu dyrektywy 2004/38/WE. Stwierdzenie, że dane świadczenie

⁵ Por. wyrok *Jauch*, C-215/99, EU:C:2001:139, pkt 21; wyrok *Naranjo*, C-265/05, EU:C:2007:26, pkt 29; wyrok *Kersbergen-Lap i Dams-Schipper*, C-154/05, EU:C:2006:449, pkt 25.

⁶ 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.Urz. UE L 158 z 30.04.2004, str. 77, Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 5, str. 46).

w istocie jest pomocą społeczną w rozumieniu dyrektywy 2004/38/WE powoduje przejście na stosowanie zasad określonych w tej dyrektywie, a skoro dyrektywa w art. 24 ust. 2 wyraźnie ustanawia odstępstwa od zasady równego traktowania, to powinny one mieć zastosowanie także do specjalnego nieskładkowego świadczenia pieniężnego, niezależnie od przepisów rozporządzenia nr 883/2004. Można z tego wyprowadzić następujący wniosek: skoro dane świadczenie może być uważane za pomoc społeczną, jego przyznawanie powinno być regulowane przez dyrektywę 2004/38/WE, a stosowanie przepisów rozporządzenia nr 883/2004 należy co najwyżej dostosować do postanowień tej dyrektywy.

15. W ocenie Rzeczypospolitej Polskiej takie spojrzenie na sprawę nie byłoby jednak właściwe. Należy podkreślić, że nawet w przypadku, gdy specjalne nieskładkowe świadczenie pieniężne może zostać zakwalifikowane jako świadczenie stanowiące pomoc społeczną w rozumieniu dyrektywy 2004/38/WE, nie traci ono z tego powodu swojego statusu specjalnego nieskładkowego świadczenia pieniężnego w rozumieniu rozporządzenia nr 883/2004/WE i nie zostaje wyłączone z zakresu zastosowania jego przepisów. Wprost przeciwnie, art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 883/2004 wyraźnie stanowi, że specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne są objęte przepisami tego rozporządzenia, za wyjątkiem ograniczeń określonych w art. 70 ust. 3. Niezależnie więc od ewentualnej możliwości stosowania odstępstw od zasady równego traktowania bez względu na obywatelstwo, specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne podlegają wszystkim zasadom wskazanym w rozporządzeniu nr 883/2004, w zakresie w nim określonym.

16. Jak wykazano w rozważaniach dotyczących pierwszego pytania, zgodnie z art. 70 ust. 3 rozporządzenia nr 883/2004, do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych mają zastosowanie wszystkie przepisy tytułu I tego rozporządzenia, z wyłączeniem art. 7. W ocenie Rzeczypospolitej Polskiej oznacza to, że do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych ma zastosowanie także art. 6 rozporządzenia nr 883/2004, który dotyczy obowiązku sumowania okresów ubezpieczenia, zatrudnienia, pracy na własny rachunek oraz zamieszkania, spełnionych na podstawie ustawodawstwa innych państw członkowskich. Tym samym, w celu spełnienia wynikającego z ustawodawstwa krajowego warunku minimalnego okresu pobytu w Niemczech, sąd odsyłający powinien, korzystając z normy prawnej wyrażonej w art. 6 rozporządzenia nr 883/2004, uwzględnić okresy zamieszkania skarżących w innym państwie członkowskim.

17. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że przepis art. 6 rozporządzenia nr 883/2004 jest zbieżny z przepisem art. 10a ust. 2 rozporządzenia 1408/71. W konsekwencji, zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej, w celu odpowiedzi na drugie pytanie zasadne jest odwołanie się do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości dotyczącego art. 10a ust. 2 rozporządzenia nr 1408/71. W wyroku *Swaddling*, C-90/97, EU:C:1999:96, pkt 30 oraz sentencja, Trybunał Sprawiedliwości wyraźnie wskazał, że przepisy prawa krajowego uzależniające nabycie specjalnego nieskładkowego świadczenia pieniężnego od spełnienia minimalnej długości okresu przebywania w danym państwie członkowskim są niegodne z art. 10a rozporządzenia nr 1408/71.
18. Ustanawiając warunek zamieszkiwania na swoim terytorium przez określony czas jako warunek przyznania danego rodzaju świadczenia państwo członkowskie dąży do zapewnienia dostępu do świadczeń jedynie osobom, które są w stanie wykazać związek z tym państwem. Wymóg zamieszkiwania na terytorium danego państwa jest dalej idący niż wymóg przebywania w nim. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że zgodnie z art. 1 lit. j rozporządzenia nr 883/2004, „zamieszkanie” definiuje się jako „miejsce, w którym osoba zwykle przebywa”. Oznacza to, że przebywanie jest jednym z elementów konstytuujących zamieszkiwanie, przy czym przepis ten nie przewiduje minimalnego okresu przebywania w danym państwie dla celów zamieszkania w tym państwie. Z wyroku *Bergemann*, C-236/87, EU:C:1988:443, pkt 3-4 oraz 19-21, wynika, że przeniesienie miejsca zamieszkania do innego państw członkowskiego może nastąpić natychmiast po przeprowadzce do tego państwa. Tak więc do celów przyznawania specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych państwo członkowskie wymagające spełnienia okresu zamieszkania na swoim terytorium, jest obowiązane uwzględniać okresy zamieszkiwania na terytorium innego państwa członkowskiego. Biorąc powyższe pod uwagę trzeba stwierdzić, że państwo członkowskie tym bardziej powinno uznać za spełniony wymóg przebywania na jego terytorium w przypadku wcześniejszego zamieszkiwania przez daną osobę na terytorium innego państwa członkowskiego.
19. Ponadto we wniosku prejudycjalnym sąd odsyłający sam wskazuje, że w niniejszej sprawie integracja socjalna skarżących w państwie przyjmującym, miała miejsce od razu po przyjeździe z państwa, którego obywatelstwo posiadają, a w którym zamieszkiwali przez dłuższy czas. Oznacza to, że skarżący już w okresie pierwszych trzech miesięcy pobytu spełniali warunek zamieszkania, o którym mowa w art. 70 ust. 4 rozporządzenia nr 883/2004. Należy zaznaczyć, że w przywołanym powyżej wyroku w sprawie

Bergemann, EU:C:1988:443, pkt 21, Trybunał Sprawiedliwości wyraźnie wskazał na element dołączenia do członków rodziny już zamieszkałych w danym państwie, jako element przemawiający za integracją zainteresowanego w tym państwie. Zresztą omawiane świadczenie zostało skarżącym przyznane od razu za okres od czwartego miesiąca ich pobytu. Można założyć, że organ przyznający świadczenie nie miał wątpliwości co do faktu zamieszkiwania skarżących w Niemczech, w przeciwnym bowiem razie odmówiłby im przyznania tego świadczenia. Wydaje się więc, że skarżący zamieszkiwali w sposób nieprzerwany na terytorium państw członkowskich (najpierw w Hiszpanii, a następnie w Niemczech). Zmiana miejsca zamieszkania na terytorium Unii zgodnie z zasadami unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego nie powinna wywołać negatywnych skutków, w zakresie, w jakim ustawodawstwo właściwe wiąże określone skutki ze spełnieniem takich okresów na własnym terytorium.

20. Uwzględnienie okresu wcześniejszego zamieszkania skarżących w Hiszpanii pozwoliłoby na przyznanie skarżącym świadczeń od momentu złożenia wniosku, także za okres przypadający na pierwsze trzy miesiące ich pobytu w Niemczech.
21. W świetle powyższych rozważań, w ocenie Rzeczypospolitej Polskiej, także w przypadku ewentualnego uznania specjalnego nieskładkowego świadczenia pieniężnego w rozumieniu rozporządzenia nr 883/2004 za świadczenie z pomocy społecznej w rozumieniu dyrektywy 2004/38/WE, do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych znajdują pełne zastosowanie przepisy rozporządzenia nr 883/2004, w tym ujęta w art. 6 zasada sumowania okresów zamieszkania, za wyjątkiem ograniczeń określonych w art. 70 ust. 3 tego rozporządzenia.
22. W związku z propozycją pozytywnej odpowiedzi na pytanie drugie, Rzeczpospolita Polska nie przedstawi propozycji odpowiedzi na trzecie pytanie.

III. PROPOZYCJA ROZSTRZYGNIĘCIA

23. W związku z argumentacją przedstawioną powyżej, Rzeczpospolita Polska proponuje Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej udzielenie następującej odpowiedzi na pierwsze i drugie pytanie sądu odsyłającego:

- 1) Zasada równego traktowania wyrażona w art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 ma zastosowanie również do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych w rozumieniu art. 70 tego rozporządzenia.
- 2) W przypadku ewentualnego uznania specjalnego nieskładkowego świadczenia pieniężnego w rozumieniu rozporządzenia nr 883/2004 za świadczenie z pomocy społecznej w rozumieniu dyrektywy 2004/38/WE, do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych znajdują pełne zastosowanie przepisy rozporządzenia nr 883/2004, w tym ujęta w art. 6 zasada sumowania okresów zamieszkania, za wyjątkiem ograniczeń określonych w art. 70 ust. 3 tego rozporządzenia.

Bogusław Majczyna

Pełnomocnik Rzeczypospolitej Polskiej