

Sprawa C-638/20**Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym****Data wpływu:**

25 listopada 2020 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Överklagandenämnden för studiestöd (Szwecja)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

14 października 2020 r.

Strona skarżąca:

MCM

ÖVERKLAGANDENÄMNDEN FÖR STUDIESTÖD (krajowa rada odwoławcza ds. świadczeń dla studentów, Szwecja, zwana dalej „Överklagandenämnden”)

[...]

ZASKARŻONA DECYZJA

Decyzja Centrala studiestödsnämnden (krajowej rady ds. świadczeń dla studentów, Szwecja; zwanej dalej „CSN”) z dnia 8 kwietnia 2020 r. [...].

PRZEDMIOT SPORU

Świadczenia dla studentów na kształcenie za granicą; obecnie wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wniesiony do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Överklagandenämnden wydała następującą decyzję:

DECYZJA

W niniejszej sprawie należy przedłożyć wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na podstawie art. 267 ust. 3 [TFUE].

Överklagandenämnden zarządza zawieszenie postępowania do czasu wydania rozstrzygnięcia przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

[...]

[Or. 3] WNIOSEK O WYDANIE ORZECZENIA W TRYBIE PREJUDYCJALNYM

Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu

- 1 MCM, podobnie jak jego ojciec jest obywatelem szwedzkim. Od urodzenia mieszka w Hiszpanii. W marcu 2020 r. MCM złożył do Centrala studiestödsnämnden (szwedzkiej krajowej rady ds. świadczeń dla studentów, zwanej dalej „CSN”) wniosek o pomoc finansową na kształcenie na uczelni wyższej w Hiszpanii, które rozpoczął w styczniu 2020 r. MCM podał we wniosku m.in., że jego ojciec mieszkał i pracował w Szwecji od listopada 2011 r., ale wcześniej przez około 20 lat wykonywał działalność jako pracownik migrujący w Hiszpanii.
- 2 CSN odrzuciła wniosek MCM na tej podstawie, że nie spełniał on wymogu zamieszkiwania w Szwecji, określonego w rozdziale 3 § 23 akapit pierwszy studiestödslagen (1999:1395) (ustawy nr 1395 z 1999 r. o świadczeniach dla studentów) oraz że nie było możliwe przyznanie mu pomocy finansowej na podstawie żadnego z wyjątków określonych w rozdziale 12 §§ 6-6b Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd om beviljning av studiemedel (CSNFS 2001:1) (instrukcji i ogólnych wytycznych CSN w sprawie przyznawania pomocy finansowej studentom).
- 3 W uzasadnieniu swojej decyzji CSN stwierdziła również, że nie ma podstaw, aby w oparciu o prawo Unii odstąpić od wymogu dotyczącego miejsca zamieszkania. Organ ten ocenił, że MCM nie spełnia alternatywnego wymogu posiadania związku ze społeczeństwem [szwedzkim], który organ ten ustanawia dla osób niespełniających wymogu miejsca zamieszkania, które ubiegają się o pomoc finansową dla studentów na kształcenie na uczelni wyższej w innym kraju Unii Europejskiej.
- 4 Ponadto CSN stwierdziła, że MCM nie może czerpać prawa do pomocy finansowej dla studentów z faktu, że jego ojciec wcześniej korzystał z prawa do swobodnego przemieszczania się jako pracownik, migrując do Hiszpanii. W tym względzie organ ten przyjął, że ojciec nie może już być traktowany jako pracownik migrujący, ponieważ mieszka i pracuje w Szwecji od 2011 r.
- 5 MCM odwołał się od tej decyzji. W swoim odwołaniu MCM powołał się przede wszystkim na okoliczności, które według niego uzasadniały jego twierdzenie, że należy go uznać za osobę zintegrowaną ze społeczeństwem szwedzkim i że jego ojciec nadal powinien być uważany za osobę mającą związek z Hiszpanią.

- 6 W swoich uwagach dotyczących odwołania do Överklagandenämnden, która zgodnie z rozdziałem 6 § 11 akapit pierwszy ustawy o świadczeniach dla studentów jest organem odwoławczym, CSN podtrzymała swoją wcześniejszą ocenę. [Or. 4] Jednocześnie CSN stwierdziła, że odmowa przyznania MCM pomocy finansowej na kształcenie na uczelni wyższej za granicą może zostać uznana za przeszkodę w korzystaniu przez ojca MCM z prawa do swobodnego przemieszczania się, ponieważ wiedza o takich konsekwencjach mogłaby w ogóle zniechęcić ojca do migracji do Hiszpanii.
- 7 Jednakże, według CSN, nie było jasne, czy przedmiotowa sytuacja pozostaje w zakresie prawa Unii, ponieważ upłynęło dużo czasu, odkąd ojciec MCM skorzystał ze swojego prawa do swobodnego przemieszczania się. W tym kontekście CSN podała również w wątpliwość okoliczność, czy pracownik migrujący, który powraca do państwa członkowskiego pochodzenia, może w odniesieniu do tego państwa i na czas nieokreślony powołać się na gwarancje, które mają zastosowanie do pracowników migrujących i członków ich rodzin na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii [(Dz.U. L 141 2011, s. 1)].

Mające zastosowanie przepisy i konieczność wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym

- 8 Świadczenia dla studentów wypłacane przez państwo szwedzkie mogą być przyznawane między innymi obywatelom szwedzkim i niektórym cudzoziemcom¹ na kształcenie na uczelni wyższej za granicą. W 2019 r. wypłacono około 26,5 mld koron szwedzkich (SEK) (około 2,6 mld EUR) tytułem pomocy finansowej na kształcenie po ukończeniu szkoły średniej. Z tej kwoty około 2,4 mld SEK (około 235 mln EUR) stanowiło pomoc na kształcenie za granicą². Świadczenia dla studentów mogą przybierać formę dotacji (stypendium studenckiego) i kredytu (pożyczki studenckiej) i wynoszą 10 860 SEK (około 1 050 EUR) miesięcznie na studia stacjonarne. Ponadto studenci mogą uzyskać kredyt studencki na pokrycie pewnych dodatkowych kosztów, które zwykle powstają w związku ze studiami za granicą. Dotyczy to głównie kosztów czesnego, podróży i ubezpieczenia. Studenci z dziećmi mają również prawo do wyższego stypendium, którego wysokość uzależniona jest od liczby dzieci.
- 9 W Szwecji prawo do pomocy finansowej dla studentów i jej wysokość nie są uzależnione od dochodów rodziców ani innych czynników społecznych. Pomocy finansowej można jednak odmówić, w całości lub w części, studentom, którzy uzyskują dochody powyżej pewnego pułapu. Pomoc finansowa dla studentów może być przyznana na ogół na całkowity okres studiów wynoszący 240 tygodni,

¹ Włącznie z osobami, które zgodnie z prawem Unii są uprawnione do pomocy finansowej na kształcenie na wyższej uczelni i które zgodnie z rozdziałem 1 §§ 4-7 ustawy o pomocy finansowej na kształcenie na uczelni wyższej są traktowane tak samo jak obywatele szwedzcy.

² Obliczono na podstawie kursów wymiany z dnia 11 listopada 2020 r.

co odpowiada około 12 semestrom. Prawo do [Or. 5] świadczeń dla studentów ulega wraz z wiekiem stopniowemu zmniejszeniu i wygasa całkowicie w 56. roku życia. Pożyczki studenckie mogą być spłacane co najwyżej przez 25 lat i muszą być w pełni spłacone najpóźniej w roku kalendarzowym, w którym dana osoba osiągnie wiek 60 lat.

- 10 Pomoc finansowa dla studentów na kształcenie za granicą może zostać przyznana na podstawie rozdziału 3 § 23 akapit pierwszy ustawy o świadczeniach dla studentów, jeżeli student mieszkał w Szwecji nieprzerwanie przez okres co najmniej dwóch lat w ciągu ostatnich pięciu lat.
- 11 Jeżeli student nie spełnia wymogu zamieszkania, to pomoc finansowa dla studentów może zostać przyznana również wtedy, gdy istnieją istotne powody, w rozumieniu rozdziału 12 § 6b instrukcji i ogólnych wytycznych CSN w sprawie przyznawania pomocy finansowej studentom.
- 12 W świetle art. 7 ust. 2 rozporządzenia [nr] 492/2011 wymóg dotyczący miejsca zamieszkania określony w rozdziale 3 § 23 akapit pierwszy ustawy o świadczeniach dla studentów nie ma zastosowania do osób w Szwecji, które CSN uważa za pracowników migrujących ani do członków ich rodzin. Z wyjątkiem przypadków, gdy członek rodziny jest dzieckiem, CSN wymaga natomiast dla przyznania pomocy finansowej dla studentów istnienia związku ze szwedzkim społeczeństwem³.
- 13 Wymóg zamieszkania nie dotyczy również osób - w tym obywateli szwedzkich - które nie spełniają tego wymogu i ubiegają się o pomoc finansową na kształcenie na uczelni wyższej za granicą w ramach Unii Europejskiej. Trybunał Sprawiedliwości orzekł bowiem, że podobne wymogi dotyczące miejsca zamieszkania są niezgodne z prawem do swobodnego przemieszczania się obywateli Unii ustanowionym w art. 20 i 21 [TFUE] (zob. w tym względzie wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 października 2013 r. w sprawie Thiele Meneses, C-220/12, EU:C:2013:683, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 14 W tej ostatniej sytuacji CSN wymaga natomiast, aby istniał związek ze społeczeństwem szwedzkim dla przyznania pomocy finansowej dla studentów zgodnie z kryteriami określonymi w wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 lipca 2013 r., Prinz i Seeberger, C-523/11 i C-587/11, EU:C:2013:524, pkt 38. [Or. 6]

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

³ Centrala studiestödsnämndens rättsliga ställningstaganden dnr 2013-113-9290 samt dnr 2014-112-8426 (wewnętrzne wytyczne CSN nr 2013-113-9290 i nr 2014-112-8426).

- 15 Jak stwierdzono powyżej, CSN uznała, że MCM nie może czerpać żadnych praw do pomocy finansowej dla studentów na kształcenie na uczelni wyższej za granicą z wcześniejszej działalności ojca jako pracownika migrującego w Hiszpanii. Ponadto ze wspomnianego wyżej wyroku Prinz i Seeberger wynika, że niezależnie od prawa do swobodnego przemieszczania się obywateli Unii, o którym mowa w art. 20 i 21 TFUE, państwo członkowskie może, ze względów budżetowych, ustanowić wymóg, aby obywatel, który ubiega się o pomoc finansową dla studentów na kształcenie na uczelni wyższej w innym państwie Unii, wykazał istnienie związku z tym państwem członkowskim [wypłacającym pomoc] (zob. w szczególności pkt 36 tego wyroku).
- 16 W niniejszej sprawie powstaje pytanie, czy wymóg takiego związku może być nałożony na dziecko pracownika migrującego, które zamieszkuje na terytorium Unii, jeżeli pracownik migrujący powrócił do państwa członkowskiego pochodzenia.
- 17 Według Överklagandenämnden wymóg taki mógłby być sprzeczny z art. 7 ust. 2 rozporządzenia [nr] 492/2011. Ponadto nałożenie wymogu istnienia powiązania mogłoby – biorąc pod uwagę hojny szwedzki system pomocy finansowej dla studentów – zniechęcić obecnych lub przyszłych rodziców do korzystania ze swobody przemieszczania się jako pracowników, przewidzianej w art. 45 [TFUE].
- 18 W związku z tą ostatnią kwestią Överklagandenämnden jest zdania, że ograniczenie przewidzianej w art. 45 TFUE zasady swobodnego przepływu pracowników poprzez ustanowienie wymogu istnienia związku ze społeczeństwem danego kraju dla uzyskania pomocy finansowej dla studentów powinno być uzasadnione, z przyczyn systemowych, zgodnie z art. 45 ust. 3 TFUE, w odniesieniu do tych samych względów budżetowych, które zostały przyjęte w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości dla podobnych wymogów w odniesieniu do art. 20 i 21 TFUE.
- 19 Överklagandenämnden zauważa jednak, że dla takiej konkluzji brak jest konkretnego wsparcia w orzecznictwie. Istnieje zatem niepewność co do tego, czy zakres uzasadniający ograniczenia w swobodnym przepływie obywateli Unii jest taki sam jak zakres ograniczeń w swobodnym przepływie pracowników w omawianym kontekście.
- 20 W odniesieniu do rozporządzenia [nr] 492/2011, na gruncie oceny CSN powstaje pytanie o zakres ochrony tego rozporządzenia w czasie dla powracających pracowników migrujących, którzy nie prowadzą działalności transgranicznej. Pytanie brzmi, czy można uznać, że taki pracownik podlega zakresowi stosowania szczególnych norm ochrony przewidzianych w tym rozporządzeniu, nawet jeżeli, jak w niniejszej sprawie, [Or. 7] od powrotu pracownika do państwa pochodzenia upłynęło dużo czasu.
- 21 Ponadto, nie jest jasne, czy w tym przypadku, taki chroniony status pracownika migrującego w państwie członkowskim pochodzenia pozwala temu pracownikowi

korzystać na rzecz swego dziecka, które nie powróciło do tego państwa członkowskiego pochodzenia, z prawa do pomocy finansowej dla studentów na kształcenie na uczelni wyższej za granicą takiego jak prawo, które przysługuje obywatelom państwa członkowskiego pochodzenia, którzy nie spełniają wymogu miejsca zamieszkania, czy też państwo członkowskie pochodzenia może ustanowić proporcjonalny wymóg związku z państwem pochodzenia również w odniesieniu do takiego dziecka.

- 22 Innymi słowy, powstaje pytanie, czy dziecko to, w odniesieniu do kwestii kwalifikowania się do uzyskania pomocy materialnej dla studentów na kształcenie na uczelni wyższej za granicą, należy na podstawie art. 7 ust. 2 rozporządzenia [nr] 492/2011 traktować jak obywatela państwa członkowskiego pochodzenia, który spełnia wymóg zamieszkania, czy też jak takiego obywatela, który nie spełnia wymogu zamieszkania i który w związku z tym musi wykazać, że jest wystarczająco związany z państwem pochodzenia, aby uzyskać pomoc finansową dla studentów na kształcenie na uczelni wyższej za granicą.
- 23 W związku z powyższym Överklagandenämnden, który jest odrębnym organem decyzyjnym w ramach państwowego organu administracyjnego, i który zgodnie z orzecznictwem krajowym⁴ spełnia również przesłanki uznania organu odwoławczego za sąd lub trybunał w rozumieniu art. 6 ust. 1 europejskiej konwencji praw człowieka i który rozstrzyga w ostatniej instancji w kwestiach związanych z przyznawaniem pomocy finansowej dla studentów, stwierdza, że konieczne jest skierowanie pytania do Trybunału Sprawiedliwości zgodnie z art. 267 ust. 3 TFUE.

Przedstawione pytanie

- 24 Czy niezależnie od art. 45 TFUE i art. 7 ust. 2 rozporządzenia [nr] 492/2011 państwo członkowskie (państwo członkowskie pochodzenia) może, w celu zagwarantowania swoich interesów finansowych, ustanowić wymóg, zgodnie z którym, aby dziecko pracownika migrującego powracającego do swego państwa pochodzenia mogło uzyskać pomoc finansową na kształcenie na uczelni wyższej za granicą w innym państwie członkowskim Unii, w którym wcześniej pracował rodzic tego dziecka (przyjmujące państwo członkowskie), dziecko to musi posiadać związek z państwem członkowskim pochodzenia w sytuacji, gdy:

po powrocie z przyjmującego państwa członkowskiego rodzic dziecka mieszka i pracuje w państwie członkowskim pochodzenia od co najmniej ośmiu lat; **[Or. 8]**

dziecko nie towarzyszyło rodzicowi w powrocie do państwa członkowskiego pochodzenia, ale od urodzenia zamieszkuje w przyjmującym państwie członkowskim, oraz

⁴ Wyrok Högsta förvaltningsdomstolen (naczelnego sądu administracyjnego) z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie nr 4160-14 (HFD 2015 sygn.6).

państwo członkowskie pochodzenia ustanawia ten sam wymóg związku ze społeczeństwem krajowym dla innych swych obywateli, którzy nie spełniają wymogu zamieszkania i którzy ubiegają się o pomoc finansową dla studentów na kształcenie na uczelni wyższej za granicą w innym państwie Unii?

DOKUMENT ROBOCZY