

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

L. A. GEELHOEDA

z dnia 11 listopada 2004 r.¹

I — Wprowadzenie

II — Właściwe przepisy

A — Prawo wspólnotowe

1. W swoich wyrokach z dnia 21 czerwca 1988 r. w sprawach Lair oraz Brown Trybunał orzekł, iż na ówczesnym etapie rozwoju prawa wspólnotowego pomoc przyznawana studentom na pokrycie kosztów utrzymania oraz nauki, w przeciwieństwie do pomocy na pokrycie kosztów związanych z dostępem do wykształcenia, nie należy co do zasady do zakresu stosowania traktatu EWG². Biorąc pod uwagę rozwój prawa wspólnotowego od tamtego czasu, angielski High Court of Justice, Queen's Bench Division, w swoim wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zasadniczo zapytuje Trybunał, czy taka pomoc studentom na pokrycie kosztów utrzymania, czy to w formie stypendium czy pożyczki, w dalszym ciągu nie należy do zakresu stosowania art. 12 WE, a jeśli należy, to pod jakimi warunkami państwa członkowskie mogą ograniczyć dostępność takiej pomocy.

2. Właściwymi przepisami prawa wspólnotowego w niniejszej sprawie są art. 12 i art. 18 ust. 1 WE oraz art. 3 dyrektywy 93/96/EWG z dnia 29 października 1993 r. w sprawie prawa pobytu dla studentów³ (zwana dalej „dyrektywą 93/96”):

„Artykuł 12

W zakresie zastosowania niniejszego traktatu i bez uszczerbku dla postanowień szczególnych, które on przewiduje, zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową.

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Sprawa C-39/86 Lair, Rec. [1988] str. 3161, pkt 15 wyroku oraz sprawa C-197/86 Brown, Rec. [1988] str. 3205, pkt 18 wyroku.

3 — Dyrektywa Rady 93/96 EWG z dnia 29 października 1993 r., Dz.U. L 317, str. 59.

Artykuł 18

B — Prawo krajowe

1. Każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w niniejszym traktacie i środkach przyjętych w celu jego wykonania."

Preambuła dyrektywy 93/96, motyw siódmy:

„Mając na uwadze, że w obecnym stanie prawa Wspólnoty, ustanowionego przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, pomoc przyznana studentom nie wchodzi w zakres traktatu [EWG] w rozumieniu jego art. 7 [obecnie art. 12 WE]."

Artykuł 3 dyrektywy 93/96:

„Niniejsza dyrektywa nie ustanawia prawa do wypłaty przez przyjmujące państwo członkowskie stypendiów pokrywających koszty utrzymania na rzecz studentów korzystających z prawa pobytu."

3. Rozważane przepisy krajowe zawarte są w Education (Student Support) Regulations z 2001 r. [rozporządzenie w sprawie nauczania (wsparcie finansowe przyznawane studentom), zwanym dalej „Student Support Regulations”]. Zgodnie z postanowieniami Student Support Regulations pomoc finansowa dla studentów na pokrycie kosztów utrzymania jest udzielana w formie pożyczek na koszty utrzymania. Wysokość pożyczki zależna jest od kilku czynników, takich jak to, czy student mieszka w domu z rodzicami oraz czy student mieszka w Londynie czy gdzie indziej. Student może automatycznie otrzymać 75% maksymalnej kwoty dostępnej pożyczki, a możliwość uzyskania 25% zależy od sytuacji finansowej studenta i jego rodziców lub partnera. Pożyczka jest udzielana z oprocentowaniem zależnym od stopy inflacji, a zatem niższym niż normalne oprocentowanie na rynku. Pożyczka jest spłacana przez studenta po ukończeniu studiów, pod warunkiem że osiąga on dochód przekraczający 10 000 GBP. W takim przypadku co roku wpłaca on kwotę wynoszącą 9% tej części dochodów, która przekracza próg 10 000 GBP, aż do całkowitego spłacenia pożyczki.

4. Obywatele państwa członkowskiego mogą uzyskać pożyczkę tylko jeżeli:

- (1) osiedlili się w Zjednoczonym Królestwie w rozumieniu przepisów prawa krajowego (Immigration Act 1971 — ustawa z 1971 r. w sprawie emigracji), to znaczy:

- stale zamieszkują w Zjednoczonym Królestwie i nie podlegają ograniczeniom co do okresu, w jakim mogą pozostać w Zjednoczonym Królestwie;

przez cztery lata. Okres nauki w pełnym wymiarze nie jest uwzględniany przy obliczaniu okresu zamieszkiwania.

- zamieszkują stale w Anglii bądź Walii w pierwszym dniu pierwszego roku akademickiego studiów;

III — Stan faktyczny, postępowanie i pytania prejudycjalne

- w okresie trzech lat poprzedzających ten dzień zamieszkiwali stale w Zjednoczonym Królestwie;

lub

- (2) student jest pracownikiem migrującym z EOG, uprawnionym do uzyskania pomocy na podstawie art. 7 ust. 2 lub 3 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1612/68, zmienionego porozumieniem w sprawie utworzenia EOG, podpisanym w Porto w dniu 2 maja 1992 r.

5. Dany Bidar jest obywatelem francuskim urodzonym w Paryżu w sierpniu 1983 r. Jak wynika z akt postępowania, w sierpniu 1998 r. przeprowadził się wraz z siostrą oraz matką, która w tym czasie była poważnie chora, do Zjednoczonego Królestwa w celu zamieszkania z babką. Po śmierci matki w grudniu 1999 r., babka D. Bidara stała się jego opiekunem prawnym. D. Bidar uczęszczał do high school w Londynie, gdzie w czerwcu 2001 r. zdobył wykształcenie średnie i uzyskał wymagane kwalifikacje, by zostać przyjętym na uniwersytet w Zjednoczonym Królestwie. Przez ten okres utrzymywany był przez babkę i nigdy nie ubiegał się o pomoc społeczną. Ponieważ zamierzał rozpocząć studia na uniwersytecie w roku akademickim rozpoczynającym się we wrześniu 2001 r., złożył wniosek do London Borough of Ealing o pokrycie kosztów tych studiów. Przyznano mu pomoc na pokrycie czesnego, ale odmówiono mu pożyczki na pokrycie kosztów utrzymania, ponieważ nie „osiedlił się” w Zjednoczonym Królestwie, jako że nie spełnił jeszcze wymogu zamieszkiwania przez okres czterech lat, wynikającego z przepisu krajowego. Właściwie to jako student nie mógłby uzyskać takiego statusu, biorąc pod uwagę

Uznaje się, że dana osoba osiedliła się, jeśli zamieszkuje w Zjednoczonym Królestwie

to, że okres nauki w pełnym wymiarze nie jest tu uwzględniany. D. Bidar rozpoczął studia ekonomiczne we wrześniu 2001 r. na University College London.

a) preferencyjnych pożyczek lub
b) stypendiów, nadal pozostaje poza zakresem stosowania traktatu WE w aspekcie art. 12 WE oraz zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową?

6. D. Bidar zaskarżył decyzję odmawiającą przyznania mu pożyczki studenckiej na koszty utrzymania, twierdząc, że wymóg osiedlenia się zawarty w Regulations stanowi dyskryminację w rozumieniu art. 12 WE w związku z art. 18 WE. Pozwany w postępowaniu głównym utrzymuje, że pomoc przeznaczona na koszty utrzymania leży poza zakresem art. 12 WE, co zostało potwierdzone przez Trybunał w sprawach Lair oraz Brown. Jednakże, w obliczu faktu, że prawo wspólnotowe rozwinęło się od czasu tych wyroków, przede wszystkim przez włączenie do traktatu WE przepisów dotyczących obywatelstwa i edukacji przez traktat z Maastricht, który wszedł w życie w dniu 1 listopada 1993 r., High Court postanowił zawiesić postępowanie i na podstawie art. 234 WE zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy w świetle wyroków Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w sprawie 39/86 Lair przeciwko Universität Hannover, Rec. [1998] str. 3161 oraz w sprawie 197/86 Brown przeciwko Secretary of State for Scotland, Rec. [1998] str. 3205, w świetle ewolucji prawa Unii Europejskiej, w tym przyjęcia art. 18 WE, oraz w świetle rozwoju kompetencji Unii Europejskiej w dziedzinie edukacji, pomoc na pokrycie kosztów utrzymania studentów szkół wyższych, przyznawana w formie

2) W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na jedną bądź drugą część pierwszego pytania, gdyby pomoc dla studentów na pokrycie kosztów utrzymania zarówno w formie stypendiów, jak i pożyczek była objęta zakresem stosowania art. 12 WE, jakie kryteria powinien zastosować sąd krajowy przy ustalaniu, czy wymogi związane z przyznawaniem tego typu pomocy opierają się na obiektywnie uzasadnionych przesłankach, niezależnych od przynależności państwowej?

3) Czy w przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na jedną bądź drugą część pierwszego pytania, można powołać się na art. 12 WE przy ubieganiu się o pomoc na pokrycie kosztów utrzymania, poczynwszy od dnia przypadającego przed datą wydania wyroku w tej sprawie przez Trybunał Sprawiedliwości, a jeśli nie, to czy powinien zostać wprowadzony wyjątek na rzecz osób, które wszczęły postępowanie sądowe przed tą datą?”

7. Uwagi zostały przedstawione w oparciu o art. 20 Statutu Trybunału Sprawiedliwości

przez rządy: austriacki, duński, fiński, francuski, niemiecki, niderlandzki, Zjednoczonego Królestwa oraz przez Komisję. Kolejne uwagi przedstawione zostały przez D. Bidara, rząd Zjednoczonego Królestwa, rząd niderlandzki oraz przez Komisję na rozprawie w dniu 28 września 2004 r.

8. W dniu 16 czerwca 2004 r. Trybunał sformułował pod adresem rządu Zjednoczonego Królestwa szereg pytań, dotyczących wymogu, zgodnie z którym dana osoba, aby przyznano jej pożyczkę studencką, musi stale zamieszkiwać na terytorium Zjednoczonego Królestwa bądź Europejskiego Obszaru Gospodarczego, w zależności od tego czy jest odpowiednio osobą niebędącą pracownikiem lub pracownikiem. Trybunał otrzymał odpowiedź na te pytania w dniu 21 czerwca 2004 r.

IV — Kontekst ogólny: obowiązujące prawo

A — Prawo wspólnotowe i pomoc na pokrycie kosztów studiów

9. Aby umieścić pytania postawione przez High Court w szerszej perspektywie, pomocne będzie przyglądnięcie się im na tle zagadnienia, jak możliwość uzyskania

przez studentów pomocy finansowej, przeznaczonej na pokrycie kosztów studiów w przyjmującym państwie członkowskim, była dotąd regulowana w prawie wspólnotowym. W tej kwestii należy wyróżnić dwa punkty odniesienia. Pierwszym jest cel pomocy finansowej dotyczący zakresu przedmiotowego traktatu WE. Drugim jest status osób, które mogą uzyskać pomoc finansową, czyli zakres podmiotowy traktatu WE.

10. Pytania, z którymi zwrócił się High Court skupiają się głównie na tym, czy stypendia lub pożyczki (dofinansowane) udzielane przez władze krajowe na pokrycie kosztów utrzymania studentów, różniące się od pomocy przeznaczonej na pokrycie czesnego, mieszczą się obecnie w zakresie przedmiotowym traktatu WE, w aspekcie dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, o której to dyskryminacji mowa w art. 12 WE. Od czasu wyroku Trybunału w sprawie Gravier⁴, uważa się, że skoro dostęp do wykształcenia prowadzącego do zdobycia kwalifikacji zawodowych objęty jest zakresem traktatu WE, obywatele państw członkowskich mają prawo do równego traktowania w zakresie wszelkich warunków regulujących ten dostęp. W konsekwencji nie można czynić rozróżnienia na studentów krajowych i studentów z innych państw członkowskich w zakresie wysokości opłat wpisowych i innych kosztów związanych z rekrutacją; jakkolwiek pomoc przeznaczona na pokrycie tych kosztów musi być również udostępniona na równych warun-

4 — Sprawa C-293/83 Gravier, Rec. [1985] str. 593.

kach studentom ze wszystkich państw członkowskich⁵. Zgodnie z tą zasadą D. Bidarowi została przyznana pomoc na pokrycie czesnego na jego studia na University College London.

skim. W tym ujęciu należy rozgraniczyć z jednej strony osoby aktywne ekonomicznie (pracownicy i osoby prowadzące działalność gospodarczą) oraz ich dzieci, a z drugiej strony osoby nieaktywne ekonomicznie.

11. Za to pomoc na pokrycie kosztów utrzymania została uznana w orzecznictwie odnoszącym się wprost do tej kwestii za pozostającą poza zakresem przedmiotowym regulacji traktatu WE (EWG) w odniesieniu do osób, które nie były pracownikami w rozumieniu art. 39 traktatu WE. Z jednej strony zagadnienie to zostało uznane za „kwestię polityki edukacyjnej, która jako taka nie należy do sfer powierzonych instytucjom wspólnotowym”, a z drugiej strony postrzegane było jako „kwestia polityki społecznej, która należy do kompetencji państw członkowskich w takim zakresie, w jakim nie jest objęta szczególnymi przepisami traktatu EWG”⁶.

13. Jeżeli student posiada status pracownika w rozumieniu art. 39 traktatu WE, to zgodnie z art. 7 ust. 2 rozporządzenia 1612/68⁷ jest uprawniony do świadczeń socjalnych przyznawanych przez przyjmujące państwo członkowskie na równych zasadach z obywatelami tego państwa członkowskiego. Trybunał potwierdził w wielu przypadkach, że stypendia przyznane na utrzymanie i naukę, związane ze studiami uniwersyteckimi prowadzącymi do uzyskania kwalifikacji zawodowych, stanowią przywilej socjalny w rozumieniu art. 7 ust. 2 tego rozporządzenia⁸.

12. Skoro zatem zgodnie z prawem wspólnotowym status osoby przesądza o jej uprawnieniu do świadczeń i innych przywilejów socjalnych w przyjmującym państwie członkowskim, konieczne jest rozróżnienie pomiędzy poszczególnymi sytuacjami, w których obywatele państw członkowskich zamierzający podjąć studia w państwie członkowskim innym niż ich państwo pochodzenia mogą mieszkać w tym innym państwie członkow-

14. Sprawy dotyczące tej materii wymagały przede wszystkim wyznaczenia, nazwijmy to, zewnętrznych granic pojęcia pracownika wspólnotowego, biorąc pod uwagę raczej marginalny charakter wykonywanej pracy⁹. Trybunał rozpatrywał również sytuację osoby, która zakończyła stosunek pracy w celu podjęcia studiów. W tym przypadku

5 — Na przykład sprawa C-357/89 Raulin, Rec. [1992] str. 1027 pkt 28 wyroku.

6 — Na przykład sprawa Lair powołana w przypisie 2, pkt 15 wyroku.

7 — Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty.

8 — Sprawa Lair, powołana w przypisie 2, pkt 23, 24 i 28 wyroku, sprawa Brown, powołana w przypisie 2, pkt 25 wyroku oraz sprawa C-3/90 Bernini, Rec. [1992] str. 1071, pkt 23 wyroku.

9 — Patrz np. sprawa Brown, powołana w przypisie 2, sprawa Raulin, powołana w przypisie 5 oraz sprawa Bernini.

Trybunał orzekł, że pracownik zachowuje ten status, podejmując studia w pełnym wymiarze, jeśli istnieje kontynuacja między poprzednim zajęciem a studiami, chyba że pracownik migrujący stał się bezrobotnym nie ze swojej woli¹⁰.

15. Zgodnie z przepisem art. 12 rozporządzenia 1612/68 dzieci pracownika migrującego są podobnie uprawnione do równego traktowania w zakresie przywilejów społecznych przyznawanych obywatelom, które mają na celu ułatwienie zdobywania wykształcenia¹¹. Dotyczy to również przypadku, w którym rodzic — pracownik wrócił do państwa swojego pochodzenia, a dziecko nie może kontynuować tam nauki z powodu braku koordynacji w zakresie dyplomów szkolnych¹² oraz kiedy dziecko zamierza kontynuować naukę w swoim państwie, jeśli obywatele przyjmującego państwa członkowskiego mogą uzyskać pomoc finansową przeznaczoną na studia poza tym państwem¹³.

16. Jak wynika z wyroku Trybunału w sprawie Meeusen¹⁴, uwagi te znajdują zastosowanie, *mutatis mutandis*, do osób prowadzących działalność gospodarczą oraz ich dzieci.

17. W ramach kategorii studentów nieaktywnych ekonomicznie należy dokonać dalszego rozróżnienia między osobami, które przenoszą się do innego państwa członkowskiego wyłącznie lub głównie w celu kontynuowania edukacji w tym państwie członkowskim, a osobami, które przenoszą się do państwa członkowskiego z innych powodów i później decydują się na podjęcie nauki w przyjmującym państwie członkowskim.

18. Sytuacja studentów z pierwszej grupy, którzy przenoszą się do innego państwa członkowskiego w celu pobierania nauki w pełnym wymiarze, jest regulowana w dyrektywie 93/96. Dyrektywa ta zapewnia, że tacy studenci mają prawo pobytu na czas trwania studiów, zgodnie z orzecznictwem Trybunału¹⁵. Stanowi również, że państwa członkowskie mogą wymagać od studentów będących obywatelami innego państwa członkowskiego i pragnących na ich terytorium skorzystać z prawa pobytu, po pierwsze, wykazania przed właściwymi władzami, że posiadają wystarczające środki, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego w czasie pobytu, następnie, że zostali przyjęci do uznanej jednostki edukacyjnej w celu kształcenia zawodowego i, na koniec, że podlegają ubezpieczeniu zdrowotnemu obejmującemu wszelkie rodzaje ryzyka w przyjmującym państwie członkowskim¹⁶. Ponadto art. 3 dyrektywy 93/96 zawierający swego rodzaju kodyfikację wyroków Trybunału w sprawach Lair oraz Brown stanowi wyraźnie, że dyrektywa nie ustanawia żąd-

10 — Sprawa Lair, powołana w przypisie 2, pkt 37 wyroku.

11 — Patrz np. połączone sprawy C-389/87 i C-390/87 Echternach i Moritz, Rec. [1989], str. 723 oraz sprawa C-337/97 Meeusen, Rec. [1999] str. 3289.

12 — Sprawa Echternach i Moritz, *iw.*, pkt 21 wyroku.

13 — Sprawa C-308/89 Di Leo, Rec. [1990] str. 4185, pkt 15 wyroku.

14 — Powołana w przypisie 11, pkt 27–29 wyroku.

15 — Sprawa Raulin, powołana w przypisie 5, pkt 33 i 34 wyroku.

16 — Artykuł 1 tej dyrektywy powołany przez Trybunał w sprawie C-184/99 Grzelczyk Rec. [2001] str. I-6193 pkt 38 wyroku.

nego uprawnienia do wypłaty stypendiów na pokrycie kosztów utrzymania dla studentów korzystających z prawa pobytu.

19. Drugą grupę osób nieaktywnych ekonomicznie stanowią ci, którzy przybyli do państwa członkowskiego nie jako pracownicy albo studenci zamierzający podjąć kształcenie zawodowe, ale jako obywatele UE korzystający z prawa przemieszczania się i przebywania zagwarantowanego w artykule 18 WE i bardziej szczegółowo regulowanego w dyrektywie 90/364¹⁷. W odróżnieniu od osób, które objęte są zakresem dyrektywy 93/96, obywatele UE korzystający z prawa przeniesienia się do innego państwa członkowskiego i pozostania tam zachowują prawo pobytu, dopóki spełniają warunki określone w dyrektywie 90/364. Ich motywacja w tym względzie nie ma znaczenia.

20. W przypadku gdy osoby należące do drugiej kategorii decydują się podjąć studia w przyjmującym państwie członkowskim, oczywiste jest, że zgodnie z orzeczeniami w sprawach Gravier i Raulin są one uprawnione do pomocy przeznaczonej na pokrycie kosztów dostępu do kształcenia. Nie jest to kwestionowane w niniejszej sprawie, a jak wcześniej wspomniano, D. Bidar rzeczywiście otrzymał wsparcie finansowe na ten cel. Jednakże, wobec braku w dyrektywie 90/364 przepisu równoważnego art. 3 dyrektywy

93/96, sytuacja uprawnień studentów, którzy już zamieszkują w przyjmującym państwie członkowskim jako obywatele UE, do otrzymania pomocy przeznaczonej na pokrycie kosztów utrzymania pozostaje zagadnieniem dotychczas niezbadanym. Aby uzyskać pewne wskazówki w celu wypełnienia tej luki w dyrektywie 90/364 dotyczącej pozycji prawnej obywateli UE znajdujących się w takiej sytuacji, należy przyjrzeć się orzecznictwu Trybunału dotyczącemu obywatelstwa UE na gruncie art. 17 WE i art. 18 WE oraz świadczeń socjalnych.

B — Obywatelstwo i świadczenia społeczne: orzecznictwo

21. Trybunał wielokrotnie miał możliwość badania, czy obywatele UE mogą wywodzić uprawnienia do różnego rodzaju świadczeń społecznych z art. 18 ust. 1 WE. W szczególności mam na myśli sprawy: Martínez Sala, Grzelczyk, D'Hoop, Collins oraz Trojani¹⁸.

22. W swoich wyrokach w sprawach dotyczących art. 18 ust. 1 WE Trybunał wielokrotnie podkreślał, że obywatelstwo Unii winno być podstawowym statusem obywateli państw członkowskich, umożliwiając wszystkim znajdującym się w takiej samej sytuacji

17 — Dyrektywa Rady 90/364/EWG z dnia 28 czerwca 1990 r. o prawie stałego pobytu, Dz.U. 1990 L 180, str. 26 (dalej: dyrektywa 90/364).

18 — Sprawa C-85/96 Martínez Sala, Rec. [1998] str. I-2691, sprawa C-184/99 Grzelczyk, Rec. [2001] str. I-6193, sprawa C-224/98 D'Hoop, Rec. [2002] str. I-6191, sprawa C-138/02 Collins, wyrok z dnia 23 marca 2004 r., Rec. str. I-2703, oraz sprawa C-456/02 Trojani, wyrok z dnia 7 września 2004 r., Zb.Orz. str. I-7573.

równe traktowanie wobec prawa, niezależnie od obywatelstwa, z zastrzeżeniem wyjątków wyraźnie przewidzianych¹⁹. Obywatele zgodnie z prawem zamieszkujący na terytorium państwa członkowskiego, mogą powoływać się na art. 12 WE w każdej sytuacji objętej przedmiotowym zakresem prawa wspólnotowego²⁰. Chodzi tu o sytuacje, które dotyczą wykonywania podstawowych wolności gwarantowanych przez traktat WE oraz wykonywania prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu w innym państwie członkowskim, przyznanego w art. 18 ust. 1 WE. Prawo pobytu jest ponadto przyznane bezpośrednio każdemu obywatelowi Unii przez jasne i precyzyjne postanowienie traktatu WE, co Trybunał potwierdził w sprawie Baumbast²¹. Może być zatem powoływane przez jednostki w postępowaniach przed sądami krajowymi.

23. W swoim pierwszym orzeczeniu w tej materii, w sprawie Martínez Sala, Trybunał orzekł, że „obywatel Unii Europejskiej (...) zamieszkujący zgodnie z prawem na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego może powoływać się na art. [12] traktatu we wszystkich sytuacjach, które mieszczą się w przedmiotowym zakresie prawa wspólnotowego, włączając w to sytuację, w której państwo członkowskie opóźnia się lub odmawia tej osobie świadczenia przewidzianego dla wszystkich osób zamieszkujących zgodnie z prawem na terytorium

tego państwa, na tej podstawie, że ta osoba nie posiada dokumentu niewymaganego od obywateli tego państwa, którego wydania władze tego państwa mogą odmówić lub je opóźnić”²². Ponieważ zasiłek wychowawczy, którego dotyczyła tamta sprawa, był objęty zarówno rozporządzeniem 1408/71²³, jak i rozporządzeniem 1612/68, a zatem mieścił się w zakresie przedmiotowym traktatu WE, Pani Martínez Sala była uprawniona do jego otrzymania na takich samych warunkach jak obywatele niemieccy.

24. Sprawa Grzelczyk dotyczyła francuskiego studenta kształcącego się w Belgii, który po tym, jak utrzymywał się samodzielnie przez pierwsze trzy lata studiów, na czwartym i ostatnim roku ubiegał się o minimalny zasiłek na utrzymanie (minimex), gdyż połączenie pracy i studiów byłoby zbyt uciążliwe na tym etapie studiów. Świadczenie to zostało mu początkowo przyznane, lecz później zostało cofnięte, ponieważ nie był on pracownikiem tylko studentem i nie miał belgijskiego obywatelstwa. Mimo uznania warunków, od których uzależnione jest prawo studenta do zamieszkiwania w innym państwie członkowskim zgodnie z art. 1 dyrektywy 93/96, i mimo że, zgodnie z art. 3 tej dyrektywy, studenci nie są uprawnieni do otrzymania stypendiów na pokrycie kosztów utrzymania od przyjmującego państwa członkowskiego, Trybunał wskazał, że w dyrektywie nie ma przepisów

22 — Punkt 63 wyroku.

23 — Rozporządzenie Rady (EWG) nr 140/71 z dnia 14 lipca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie, zmienione i uaktualnione przez rozporządzenie Rady (WE) nr 118/97 z dnia 2 grudnia 1996 r., Dz.U. 1997, L 28, str. 1.

19 — Na przykład sprawa Grzelczyk, powołana w przypisie 16, pkt 31 wyroku.

20 — Na przykład sprawa Martínez Sala, powołana w przypisie 18, pkt 63 wyroku.

21 — Sprawa C-413/99 Baumbast, Rec. [2002] str. I-7091, pkt 84 wyroku.

uniemożliwiających osobom, do których ona się stosuje, uzyskanie świadczeń zabezpieczenia społecznego²⁴. Chociaż oznaczało to, że Grzelczyk stał się obciążeniem dla systemu opieki społecznej, ponieważ nie spełniał już jednego z warunków pobytu, Trybunał wskazał, że dyrektywa 93/96 wymaga tylko, by studenci zadeklarowali, iż mają wystarczające środki pieniężne na początku swego pobytu w przyjmującym państwie członkowskim, a ich sytuacja materialna może ulec zmianie z powodów od nich niezależnych. Fakt, że dyrektywa ma zapobiegać stawianiu się przez studentów „nieuzasadnionym” obciążeniem dla finansów publicznych przyjmującego państwa członkowskiego, oznacza, że „dopuszcza ona pewien stopień finansowej solidarności pomiędzy obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego a obywatelami innego państwa członkowskiego, w szczególności jeżeli trudności, jakich doświadcza korzystający z prawa pobytu, mają charakter przejściowy”²⁵. Ponieważ we wcześniejszym orzecznictwie zostało stwierdzone, że *minimex* mieści się w zakresie przedmiotowym traktatu WE, a warunki jego przyznawania były sprzeczne z postanowieniem art. 12 traktatu WE, Grzelczyk był uprawniony do otrzymania tego świadczenia.

25. W sprawie *D’Hoop* władze belgijskie odmówiły zasiłku (świadczenia dla bezrobotnych, przyznawanego młodym ludziom, którzy niedawno ukończyli studia i poszukują pierwszej pracy) belgijskiej studentce tylko na tej podstawie, że ukończyła ona naukę we Francji. W tym przypadku Trybunał uznał, że uzależnianie przyznania tego zasiłku od uzyskania dyplomu ukończenia szkoły w Belgii stawia niektórych obywateli

w gorszej sytuacji tylko dlatego, że wykorzystali możliwość swobodnego przemieszczania się w celu kształcenia w innym państwie członkowskim. „Taka nierówność traktowania jest sprzeczna z zasadami, na których opiera się status obywatela Unii, tj. gwarancjami takiego samego traktowania wobec prawa przy wykonywaniu wolności obywatela przemieszczania się”²⁶. Trybunał uznał jednak, że w świetle celu tego zasiłku, jakim jest ułatwianie młodym ludziom przejścia z edukacji na rynek pracy, zasadne jest dążenie ustawodawstwa krajowego do zapewnienia, by istniał rzeczywisty związek pomiędzy ubiegającym się o ten zasiłek a geograficznym rynkiem pracy. Jedyne warunki dotyczące miejsca uzyskania dyplomu szkoły średniej był jednakże zbyt ogólny i z zasady miał charakter wykluczający²⁷.

26. Sprawa *Collins* wynikała z odmowy przyznania zasiłku na poszukiwanie pracy obywatelowi irlandzkiemu, który przyjechał do Zjednoczonego Królestwa w poszukiwaniu pracy, a podstawą odmowy było to, że nie miał on stałego miejsca zamieszkania w Zjednoczonym Królestwie. Mimo że art. 2 i 5 rozporządzenia nr 1612/68 nie odnoszą się do świadczeń pieniężnych przeznaczonych na pomoc osobom szukającym dostępu do rynku pracy, Trybunał uznał, że przepisy te²⁸ „powinny być interpretowane w świetle innych przepisów prawa wspólnotowego w szczególności art. [12] traktatu”²⁹. Następnie stwierdził, że „w świetle ustano-

26 — Sprawa *D’Hoop*, powołana w przypisie 18, pkt 35 wyroku.

27 — Jak wyżej, pkt 38 i 39 wyroku.

28 — Trybunał w pkt 60 wyroku używa sformułowania „zasada”, choć z kontekstu wynika, że przedmiotem rozważań są art. 2 i art. 5.

29 — Sprawa *Collins*, powołana w przypisie 18, pkt 60 wyroku.

24 — Sprawa *Grzelczyk*, powołana w przypisie 16, pkt 39 wyroku.

25 — Jak wyżej, pkt 44 wyroku.

wienia obywatelstwa Unii i dokonanej w orzecznictwie wykładni prawa do równego traktowania, przysługującego obywatelom Unii, nie jest już możliwe wyłączenie z zakresu art. [39 ust. 2] traktatu — wyrażającego podstawową zasadę równego traktowania, gwarantowaną w art. [12] traktatu — świadczeń natury pieniężnej, mających na celu ułatwianie dostępu do zatrudnienia na rynku pracy państwa członkowskiego”³⁰. Podobnie jak w sprawie D’Hoop, Trybunał uznał, że państwa członkowskie mogą wprowadzić pewne wymogi dla zagwarantowania istnienia rzeczywistego związku pomiędzy ubiegającym się o zasiłek będący przywilejem socjalnym w rozumieniu art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68 a danym geograficznym rynkiem zatrudnienia. Wymaganie zamieszkiwania może być uznawane za odpowiednie dla tego celu, ale nie może wykraczać poza to, co niezbędne, by ten cel osiągnąć. W szczególności, jego stosowanie musi opierać się na jasnych i znanych wcześniej kryteriach, jak również musi być przewidziana ochrona sądowa³¹.

dyrektywy 90/364, z powodu braku środków finansowych. Jednakże, ponieważ posiadał zezwolenie na pobyt i przebywał w Belgii legalnie, był uprawniony do korzystania z podstawowej zasady równego traktowania, ustanowionej w art. 12 WE. W związku z tym Trybunał doszedł do wniosku, że w zakresie, w jakim ustawodawstwo krajowe nie przyznaje świadczeń społecznych obywatelom UE z innych państw członkowskich, którzy zamieszkują legalnie na jego terytorium, mimo że spełniają oni warunki wymagane od obywateli tego państwa członkowskiego, stanowi to dyskryminację ze względu na przynależność państwową, zakazaną przez art. 12 WE³².

C — Obywatelstwo i świadczenia społeczne: synteza

27. Na koniec, w sprawie Trojani, obywatelowi francuskiemu, pracującemu w schronisku Armii Zbawienia w Belgii w zamian za wyżywienie, utrzymanie i niewielkie kieszonkowe, odmówiono belgijskiego minimalnego zasiłku na utrzymanie (minimex), na tej samej podstawie, co w sprawie Grzelczyk: nie posiadał on belgijskiego obywatelstwa i nie mógł korzystać z rozporządzenia 1612/68. W tym przypadku Trybunał stwierdził, że wnioskodawca nie mógł wywodzić prawa pobytu z art. 18 ust. 1 WE w związku z postanowieniami

28. Z powyższych orzeczeń rozpatrywanych łącznie wyłaniają się liczne zasady dotyczące obywatelstwa UE jako takiego oraz, w konsekwencji, uprawnienia obywateli UE do nieskładkowych świadczeń o charakterze socjalnym. Przez położenie nacisku na fundamentalny charakter obywatelstwa UE, Trybunał jasno stwierdza, że nie jest to jedynie puste i symboliczne pojęcie, ale składa się ono na podstawowy status wszystkich obywateli państw członkowskich UE, z którego wynikają pewne prawa i przywileje w innych państwach członkowskich, w których mieszkają. W szczególności obywatelstwo UE

30 — Jak wyżej, pkt 63 wyroku.

31 — Jak wyżej, pkt 67–72 wyroku.

32 — Sprawa Trojani, powołana w przypisie 18, pkt 44 wyroku.

uprawnia obywateli innych państw członkowskich do równego traktowania z obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego w sytuacjach mieszczących się w zakresie przedmiotowym prawa wspólnotowego. Sam fakt podjęcia studiów w państwie innym niż to, którego jest się obywatelem, nie może pozbawiać możliwości powołania się na art. 12 WE³³. Jak jasno wynika z orzeczeń opisanych wyżej, różnego rodzaju świadczenia społeczne, które państwa członkowskie uprzednio przyznawały swoim obywatelom i osobom aktywnym ekonomicznie zgodnie z rozporządzeniami nr 1612/68 lub 1408/7, obejmują obecnie obywateli UE zamieszkujących zgodnie z prawem w przyjmującym państwie członkowskim. Mam na myśli zasiłek wychowawczy w sprawie Martínez Sala, minimalny zasiłek na utrzymanie (minimex) w sprawach Grzelczyk i Trojani oraz zasiłek związany z poszukiwaniem pracy w sprawie D'Hoop. W tych przypadkach świadczenia były objęte istniejącymi przepisami wspólnotowymi, a zatem w sposób oczywisty mieściły się w ramach zakresu przedmiotowego traktatu.

i wykładni w orzecznictwie prawa równego traktowania, przysługującego obywatelom Unii, nie jest już możliwe wyłączenie z zakresu art. [39 ust. 2] traktatu (...) świadczeń pieniężnych, mających na celu ułatwianie dostępu do zatrudnienia na rynku pracy państwa członkowskiego". Innymi słowy, wynikałoby z tego, że obywatelstwo samo w sobie może oznaczać, że niektóre świadczenia mogą być objęte zakresem traktatu, jeżeli są przyznawane w celach zbieżnych z celami pierwotnego lub wtórnego prawa wspólnotowego.

29. Co ciekawe, w sprawie Collins Trybunał nie umieścił za to wyraźnie zasiłku na poszukiwanie pracy, który chciał uzyskać wnioskodawca, w zakresie przedmiotowym traktatu. W kontekście interpretacji przepisów rozporządzenia nr 1612/68 dotyczących dostępu do zatrudnienia w innych państwach członkowskich użył raczej pojęcia obywatelstwa, by umieścić je w zakresie traktatu: „w świetle ustanowienia obywatelstwa Unii

30. Z orzecznictwa jasno wynika również, że uprawnienie obywateli UE, których pobyt jest zgodny z prawem, do uzyskania świadczeń w takich sytuacjach, nie ma charakteru bezwarunkowego oraz że państwa członkowskie mogą uzależnić przyznanie tych świadczeń od pewnych obiektywnych, tj. niedyskryminujących, warunków w celu ochrony swych uzasadnionych interesów. W dwóch sprawach dotyczących świadczeń mających ułatwić dostęp do rynku zatrudnienia, D'Hoop i Collins, Trybunał uznał, że państwa członkowskie mogą nakładać wymogi mające na celu zapewnienie, że w przypadku wnioskodawcy istnieje realny związek z odpowiednim geograficznie rynkiem zatrudnienia. Wymagania te muszą być stosowane w sposób zapewniający ich zgod-

33 — Sprawa Grzelczyk, powołana w przypisie 16, pkt 36 wyroku.

ność z podstawową wspólnotową zasadą proporcjonalności.

90/364, nie ma powodu przypuszczać, że tego samego rodzaju solidarność finansowa nie znajduje zastosowania również w tym kontekście.

31. Jak wskazano wyżej, w celu uzyskania świadczeń socjalnych obywatel UE musi także legalnie zamieszkiwać w przyjmującym państwie członkowskim. Zgodnie z postanowieniami dyrektyw 90/364 i 93/96 student lub obywatel UE musi posiadać wystarczające środki, by nie stać się obciążeniem dla finansów publicznych przyjmującego państwa członkowskiego i musi posiadać odpowiednie ubezpieczenie kosztów leczenia. W tym przypadku również powyższe ograniczenia i warunki muszą być stosowane w sposób zgodny z ogólnymi zasadami prawa wspólnotowego, w szczególności z zasadą proporcjonalności³⁴. W sprawie Grzelczyk Trybunał podniósł zatem, że warunek, iż obywatel UE nie może stać się nieuzasadnionym obciążeniem dla finansów publicznych przyjmującego państwa członkowskiego nie wyklucza, że w pewnych okolicznościach będzie on uprawniony do uzyskania świadczenia socjalnego. Ani też fakt, że art. 3 dyrektywy 93/96 wyłącza uprawnienie studentów do uzyskania stypendium na pokrycie kosztów utrzymania, nie wyklucza uzyskania przez obywatela UE minimalnego zasiłku na utrzymanie (*minimex*). Pojęcie „nieuzasadnionego ciężaru” jest najwyraźniej elastyczne i według Trybunału oznacza, że dyrektywa 93/96 przyjmuje pewien stopień finansowej solidarności między państwami członkowskimi przy udzielaniu pomocy obywatelom innego państwa, zamieszkującym zgodnie z prawem na ich terytorium. Ponieważ ta sama zasada leży u podstaw warunków wprowadzonych przez dyrektywę

32. Pojawia się pytanie, co należy rozumieć przez „stopień” solidarności finansowej. Trybunał w sposób oczywisty nie przewiduje udostępnienia przez państwa członkowskie pełnego zakresu swoich systemów pomocy społecznej obywatelom UE przybywającym i zamieszkującym na ich terytorium. Przyjęcie takiej propozycji oznaczałoby podważenie jednej z podstaw dyrektyw w sprawie prawa pobytu. Wydaje mi się, że stanowi to dalsze odniesienie do przestrzegania zasady proporcjonalności w stosowaniu krajowych wymogów dotyczących uprawnień do pomocy społecznej. Z jednej strony, państwa członkowskie uprawnione są do zapewnienia, by udostępniane przez nie świadczenia socjalne były przyznawane na cele, dla których są przewidziane. Z drugiej strony, muszą zaakceptować, że obywatele UE przebywający na ich terytorium zgodnie z prawem przez odpowiedni okres, mogą mieć na równych zasadach prawo do takiej pomocy, jeżeli spełniają obiektywne kryteria ustanowione dla własnych obywateli. W związku z tym państwa członkowskie muszą zapewnić, aby kryteria i warunki przyznawania pomocy nie czyniły rozróżnienia, pośrednio ani bezpośrednio, na obywateli własnych i innych obywateli UE, aby były one jasne, odpowiednie dla osiągnięcia celu pomocy oraz określone z góry, a ich stosowanie podlegało kontroli sądowej³⁵. Dodałbym do tego również konieczność stosowa-

34 — Sprawa Baumbast, powołana w przypisie 21, pkt 91 wyroku.

35 — Sprawa Collins, powołana w przypisie 18, pkt 72 wyroku.

nia ich z odpowiednią elastycznością, tak aby uwzględniane były szczególne, indywidualne okoliczności dotyczące wnioskodawców w przypadkach, w których odmowa mogłaby naruszyć coś, co w niemieckim prawie konstytucyjnym zwie się „Kernbereich”, czyli samą istotę podstawowego prawa przyznanego w traktacie, takiego jak prawa, o których mowa w art. 18 ust. 1 WE. Co ciekawe, można zauważyć, że zasada ta została ustanowiona w art. II-112 Karty Praw Podstawowych Unii, włączonej do projektu traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy³⁶. Stanowi on, że wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w karcie, muszą szanować ich istotę. Artykuł II-105 karty gwarantuje obywatelom UE prawo przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich na warunkach zasadniczo identycznych z określonymi w art. 18 ust. 1 WE.

33. Innymi słowy, nastąpił znaczący rozwój w zakresie obywatelstwa UE (art. 17 i art. 18 ust. 1 WE) w połączeniu z zakazem dyskryminacji ze względu na przynależność państwową (art. 12 WE) przy określaniu podstaw do uzyskania pewnych świadczeń socjalnych w państwach członkowskich, w których obywatele UE przebywają zgodnie z prawem. Jak zauważyłem w pkt 29, choć omawiane świadczenia powinny wyraźnie wchodzić w zakres przedmiotowy traktatu WE, Trybunał w sprawie Collins przyjął najwyraźniej, że tak jest, jeżeli dane świadczenie służy celom, które zgadzają się z celami pierwotnego lub wtórnego prawa wspólnotowego. Osoby, które przeprowadziły się do innego państwa członkowskiego i przynajmniej na początku spełniły warunki

pobytu określone w dyrektywach dotyczących pobytu, lecz później znalazły się w sytuacji, w której są zmuszone do ubiegania się o pomoc finansową, są uprawnione do tej pomocy na równych prawach z obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków określonych w prawie wspólnotowym. Te ograniczenia i warunki muszą być stosowane w taki sposób, by ich ostateczny skutek nie był nieproporcjonalny do celów, dla których zostały nałożone. Skutkiem tym nie może być także obiektywnie nieusprawiedliwiona dyskryminacja obywatela UE w przypadku, w którym znajduje się on w takiej samej sytuacji materialnej, jak obywatel przyjmującego państwa członkowskiego i jest wystarczająco zintegrowany społecznie w tym państwie członkowskim. Biorąc powyższe pod uwagę, w zależności od charakteru świadczeń państwa członkowskie mogą wprowadzać takie obiektywne warunki, które są niezbędne dla zapewnienia, by świadczenia te były udzielane osobom posiadającym dostateczny związek z ich terytorium.

V — Pytania prejudycjalne

A — Pytanie pierwsze: obywatelstwo i pomoc na pokrycie kosztów utrzymania

34. Hight Court postawił pierwsze pytanie, aby upewnić się, czy pomoc finansowa

36 — CIG 87/04 z dnia 6 sierpnia 2004 r.

udzielana przez państwa członkowskie studentom na pokrycie kosztów utrzymania w dalszym ciągu nie mieści się w zakresie stosowania traktatu WE w aspekcie art. 12 WE, biorąc pod uwagę dodanie do traktatu WE art. 18, a także rozwój w dziedzinie edukacji od czasu wydania przez Trybunał wyroków w sprawach *Lair i Brown*.

35. D. Bidar podnosi po pierwsze, że powinien być uznany za studenta — obywatela UE, który przebywał zgodnie z prawem w Zjednoczonym Królestwie przez ponad trzy lata, zanim rozpoczął studia. W konsekwencji nie znajduje się w sytuacji obywatela UE, który byłby objęty zakresem dyrektywy 93/96. Ponieważ kompetencje Wspólnoty zostały rozszerzone na dziedzinę edukacji, zakres przedmiotowy traktatu nie jest ograniczony do kwestii związanych z dostępem do edukacji, ale obejmuje również kwestie związane z promowaniem mobilności studentów, w tym z zapewnianiem pomocy na pokrycie kosztów ich utrzymania. Według D. Bidara sprawa Grzelczyk potwierdza, iż wyrok Trybunału w sprawie *Brown* stracił aktualność w związku ze wspomnianym rozwojem prawa wspólnotowego. D. Bidar uważa, że nawet jeśli zostałby uznany za podlegającego dyrektywie 93/96, to warunki nałożone przez tę dyrektywę nie mają charakteru absolutnego, muszą być stosowane zgodnie z ogólnymi zasadami prawa wspólnotowego, w szczególności z zasadą proporcjonalności. W związku z tym wskazuje, że jego edukacja jest już bardzo mocno związana z systemem edukacyjnym Zjednoczonego Królestwa. Na koniec twierdzi, że rozróżnienie pomiędzy pomocą przeznaczoną na czesne z jednej

strony, a stypendiami na koszty utrzymania i preferencyjnymi pożyczkami z drugiej, jest sztuczne, ponieważ odmowa udzielenia któregokolwiek z tych świadczeń stanowi dla studentów przeszkodę w wykonywaniu prawa do swobodnego przemieszczania się.

36. Jeżeli chodzi o status osobowy D. Bidara, rząd Zjednoczonego Królestwa wskazuje, że przed sądem krajowym powoływał się on na dyrektywę 93/96, w związku z czym nie może zostać uznany za osobę, która „osiedliła się” w Zjednoczonym Królestwie. Rząd niemiecki dodaje, że starając się o pożyczkę jeszcze przed rozpoczęciem studiów, D. Bidar pozbawił się możliwości uzyskania prawa pobytu zgodnie z dyrektywą 93/96 oraz powołania się na art. 18 WE w związku z art. 12 WE.

37. Komisja oraz rządy wszystkich państw członkowskich, które przedstawiły uwagi, są zdania, że pomoc finansowa przeznaczona na pokrycie kosztów utrzymania przyznawana studentom nie mieści się w dalszym ciągu w zakresie stosowania traktatu WE. Dla wsparcia tej tezy podnoszone były różne argumenty, na przykład dodanie przepisu art. 149 WE, który uznaje odpowiedzialność państw członkowskich za program nauczania i organizację systemów edukacyjnych. Według nich obejmuje to również systemy pomocy dla studentów. Wskazują one, że prawo pobytu przewidziane w art. 18 ust. 1 WE jest przedmiotem ograniczeń i warunków ustanowionych w traktacie oraz przepisów przyjętych dla zapewnienia mu skuteczności. Artykuł 3 dyrektywy 93/96 wyklucza prawo studentów migrujących do otrzymania stypendiów na pokrycie kosztów

utrzymania, co według owych studentów zostało potwierdzone w sprawie Grzelczyk. Odwołano się również do dyrektywy 2004/38 w sprawie praw obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich³⁷, która musi być implementowana przez państwa członkowskie do dnia 30 kwietnia 2006 r. Artykuł 24 ust. 2 tej dyrektywy wyraźnie stanowi, że przed uzyskaniem prawa stałego pobytu, które można uzyskać po pięciu latach nieprzerwanego zamieszkiwania w przyjmującym państwie członkowskim, państwo to nie jest zobowiązane do udzielania pomocy na pokrycie kosztów utrzymania na studiach, w postaci stypendiów lub pożyczek studenckich, osobom innym niż pracownicy, osoby prowadzące działalność gospodarczą, osoby, które zachowują taki status, oraz członkowie ich rodzin.

38. Rząd austriacki ogólniej wskazuje, że europejskie porozumienie w sprawie przenoszenia stypendiów dla studentów studiujących za granicą, przyjęte w ramach Rady Europy w 1969 roku, oparte jest na zasadzie, zgodnie z którą odpowiedzialne za wypłatę stypendiów jest państwo pochodzenia, ponieważ gdyby również w tym zakresie było odpowiedzialne państwo przyjmujące, powstałoby ryzyko dublowania wypłat. Podobnie, rząd niderlandzki zauważa, że ponieważ nie ma w tym zakresie koordynacji na poziomie wspólnotowym, przemieszczanie zasad państwa pochodzenia i zasad państwa przyjmującego mogłoby mieć szkodliwe

skutki. Rządy duński i fiński również odwołują się do możliwych skutków negatywnej odpowiedzi na pierwsze pytanie dla obowiązujących w tych krajach zasad przyznawania studentom pomocy na pokrycie kosztów utrzymania.

39. Chciałbym przede wszystkim zauważyć, że odpowiedź na pierwsze pytanie postawione przez High Court zależy od stanu faktycznego sprawy. Mimo że pytanie to skupia się na tym, czy pomoc na pokrycie kosztów utrzymania dla studentów należy obecnie do zakresu traktatu WE, czy też nie, konieczne jest ustalenie, zgodnie z jaką grupą przepisów należy je rozważać. Z jednej strony, Zjednoczone Królestwo twierdzi w szczególności, że skoro D. Bidar jest obywatelem innego państwa członkowskiego, który przebywa w Zjednoczonym Królestwie w celu odbycia studiów na uniwersytecie, podlega wyłącznie dyrektywie 93/96. Z drugiej strony, D. Bidar powołuje się na fakt, że przed podjęciem studiów przebywał już w Zjednoczonym Królestwie przez trzy lata i że również do szkoły średniej uczęszczał w Zjednoczonym Królestwie. W związku z tym podnosi, że jest w takiej samej sytuacji faktycznej jak p. D'Hoop i musi zostać uznany za obywatela UE, który skorzystał ze swego prawa do przeniesienia się do innego państwa członkowskiego, zgodnie z art. 18 ust. 1 WE. Oznacza to, że kwestia jego prawa do pożyczki studenckiej na pokrycie kosztów utrzymania powinna być rozważana zgodnie z tym przepisem traktatu, w związku z art. 12 WE. Moim zdaniem, na podstawie faktów powołanych w pkt 5, istnieją wyraźne przesłanki, że

37 — Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie praw 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, str. 77, poprawiony Dz.U. 2004, L 229, str. 35).

w istocie D. Bidar należy do drugiej kategorii oraz że spełnia warunki ustanowione w dyrektywie 90/364. Jednakże, ponieważ do sądu krajowego należy ustalenie faktów, a przez to określenie, która grupa przepisów znajdzie zastosowanie w sprawie, omówię obie możliwości.

40. Artykuł 18 WE uzależnia prawa obywateli UE do przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich od ograniczeń i warunków określonych w traktacie WE oraz od środków przyjętych w celu zapewnienia mu skuteczności. Jeśli chodzi o studentów, to ich sytuację reguluje dyrektywa 93/96. Dyrektywę tę stosuje się do studentów, którzy wyjechali do innego państwa członkowskiego w celu podjęcia studiów. Innymi słowy, studiowanie w przyjmującym państwie członkowskim stanowi dla nich powód korzystania z praw przyznanych im w art. 18 ust. 1 WE. Studenci w takiej sytuacji muszą spełnić warunki wspomniane już w paragrafie 18 powyżej, w szczególności dotyczące ich niezależności finansowej. Nie mogą się oni stać nieuzasadnionym obciążeniem dla finansów publicznych przyjmującego państwa członkowskiego, nie są oni także, zgodnie z art. 3 dyrektywy 93/96, uprawnieni do stypendiów na pokrycie kosztów utrzymania.

41. W sprawie Grzelczyk Trybunał potwierdził powyższe zasady jako takie, lecz osłabił ich wymowę w świetle okoliczności tamtego przypadku. Mimo że nie uznał uprawnienia do stypendium na pokrycie kosztów utrzymania, doszedł do wniosku, że dyrektywa milczy w sprawie możliwości uzyskania świadczeń z zabezpieczenia społecznego,

takich jak minimalny zasiłek na utrzymanie. Dodatkowo, chociaż dyrektywa miała na celu unikanie sytuacji, w których studenci stawali się nieuzasadnionym obciążeniem dla finansów publicznych, Trybunał uznał, że zasada ta nie ma być stosowana w sposób absolutny, lecz musi być postrzegana jako oznaczająca, że w pewnych przypadkach, takich jak przypadek Grzelczyka, który popadł w trudności finansowe na ostatnim roku studiów, państwa członkowskie muszą zaakceptować pewien stopień finansowej solidarności, wspierając nawzajem swoich obywateli.

42. Jeżeli D. Bidar miałby zostać uznany za studenta objętego wyłącznie zakresem dyrektywy 93/96, to nie ma żadnej wątpliwości, że art. 3 tej dyrektywy stanowi dla niego istotną przeszkodę w uzyskaniu w Zjednoczonym Królestwie stypendium na pokrycie kosztów utrzymania. Jednakże w tej sprawie nie chodzi o możliwość uzyskania stypendium na pokrycie kosztów utrzymania, ale o możliwość uzyskania pożyczki (dofinansowanej) na pokrycie tych kosztów. Pożyczki studenckie nie są wprost objęte przepisem art. 3 dyrektywy 93/96, a biorąc pod uwagę fakt, że obecnie są one wyraźnie wyłączone przez odpowiadający temu artykułowi przepis art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, można w istocie przyjąć, że możliwość uzyskania takich pożyczek nie jest wyłączona przez art. 3 dyrektywy 93/96.

43. Po tym stwierdzeniu odpowiedź na pytanie, czy studenci pochodzący z innych

państw członkowskich powinni być uprawnieni do pożyczek studenckich na pokrycie kosztów utrzymania, musi być udzielona przez odwołanie się do ogólnej zasady z art. 1 dyrektywy 93/96, według której dla uzyskania prawa pobytu w przyjmującym państwie członkowskim studenci muszą zadeklarować, że posiadają wystarczające środki, by w czasie pobytu nie stać się obciążeniem dla systemu pomocy społecznej. Jak stwierdził Trybunał w sprawie Grzelczyk, dyrektywa wymaga jedynie złożenia przez studenta takiej deklaracji na początku jego pobytu w państwie członkowskim. Istnieją dwa powody badania, czy ten warunek stosuje się również do pożyczek studenckich na pokrycie kosztów utrzymania. Po pierwsze, takie pożyczki co do zasady nie są częścią systemu pomocy społecznej państw członkowskich i rzeczywiście w sprawie Grzelczyk Trybunał dokonał właśnie takiego rozróżnienia. Po drugie, mimo że pożyczki takie są zwykle udzielane na zasadach niekomercyjnych, a w pewnych przypadkach bywają umarzane, obciążenie dla finansów publicznych jest w tym przypadku mniejsze niż w przypadku świadczeń, które nie muszą być zwracane.

44. Tym niemniej z podstawowych warunków jasno wynika, że studenci, przybywając do państwa członkowskiego, muszą posiadać wystarczające środki i że nie mogą ubiegać się o pożyczkę (preferencyjną) na pokrycie kosztów utrzymania. Skumulowany efekt pożyczek udzielonych na warunkach takich, jak te w Student Support Regulations, stanowi istotne obciążenie dla finansów publicznych, co również wynika

z informacji dostarczonych przez sąd krajowy³⁸. Uzasadnia to traktowanie ich w ten sam sposób, co stypendia na pokrycie kosztów utrzymania dla potrzeb art. 3 dyrektywy 93/96.

45. Mógłbym jednak wyobrazić sobie wyjątek od tej reguły i, rzeczywiście, rząd niderlandzki również zasugerował, że w pewnych wyjątkowych okolicznościach mogą zaistnieć powody zastosowania art. 3 w sposób mniej rygorystyczny. Odnosząc się do zawartych w pkt 31 i 32 moich wcześniejszych spostrzeżeń, że warunki nałożone przez dyrektywę 93/96 muszą być stosowane zgodnie z ogólnymi zasadami prawa wspólnotowego, w szczególności z zasadą proporcjonalności, konieczne jest zapewnienie, aby poszanowana była istota podstawowych praw przyznanych w art. 18 ust. 1 WE. Na przykład student, który najpierw spełnia podstawowe warunki dyrektywy, może napotkać trudności finansowe na późniejszym etapie studiów. Wydaje mi się, że w takiej sytuacji powinna zostać zastosowana logika wyroku w sprawie Grzelczyk. W sytuacji gdy zgodnie z tym wyrokiem na podstawie art. 18 ust. 1 i art. 12 WE obywatel UE będący studentem uprawniony jest do minimalnego zasiłku na utrzymanie na ostatnim roku studiów, na równych zasadach z obywatelami państwa członkowskiego, jeśli jego sytuacja finansowa zmieniła się od czasu rozpoczęcia studiów, to na podstawie powyższych przepisów nie byłoby powodu wykluczenia uprawnienia obywateli UE znajdujących się w podobnej sytuacji, do pożyczki studenckiej stanowiącej

38 — Punkt 70 niniejszej opinii.

mniejsze obciążenie. W takich wyjątkowych sytuacjach zasada solidarności finansowej między obywatelami państw członkowskich oznacza, że jeśli student rozpoczął naukę w innym państwie członkowskim i doszedł do pewnego etapu swoich studiów, to państwo powinno umożliwić mu ukończenie studiów, przyznając taką pomoc finansową, jaka jest udostępniania jego własnym obywatelom.

46. Druga sytuacja, którą należy rozważyć, opiera się na założeniu, że D. Bidar nie powinien być uważany za studenta objętego zakresem dyrektywy 93/96, ale za obywatela UE, który wykonuje swoje prawo przeniesienia się i pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego. Wymaga to zbadania, czy po wprowadzeniu przepisów dotyczących obywatelstwa UE oraz edukacji zakres traktatu WE rozciąga się obecnie na pomoc finansową przyznawaną przez państwa członkowskie studentom na pokrycie kosztów utrzymania.

47. W wyrokach w sprawach *Lair i Brown* Trybunał orzekł, że biorąc pod uwagę stopień rozwoju prawa wspólnotowego w tamtym czasie, pomoc na pokrycie kosztów utrzymania i nauki przyznana studentom, którzy nie mieli statusu pracownika lub pochodnego, pozostaje co do zasady poza zakresem traktatu WE (EWG) dla celów art. 12 WE. Tłumaczone było to faktem, że taka pomoc powinna być uznana z jednej strony za kwestię polityki edukacyjnej, która jako taka nie wchodzi w zakres dziedzin

powierzonych instytucjom wspólnotowym, a z drugiej strony za kwestię polityki społecznej, która należy do kompetencji państw członkowskich, o ile nie jest objęta szczegółowymi przepisami traktatu WE (EWG).

48. Po wydaniu tych wyroków, traktatem z Maastricht dodany został do traktatu szereg przepisów dotyczących edukacji. Artykuł 3 ust. 1 lit. q) i art. 149 WE stanowią obecnie podstawę działania Wspólnoty w tej dziedzinie. Zakres powyższych przepisów jest ograniczony. Jakikolwiek działanie podjęte przez Wspólnotę na tym polu, ogranicza się do promowania współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w różnych aspektach, włączając w to studentów i nauczycieli. Harmonizacja została wyraźnie wyłączona. Mimo możliwości podjęcia pewnych działań zachęcających w dziedzinie edukacji, przepisy traktatu w tym zakresie oparte są na zasadzie, zgodnie z którą państwa członkowskie wciąż są odpowiedzialne za program nauczania i organizację systemu edukacji.

49. Nie jestem przekonany, by pomoc przyznana na pokrycie kosztów utrzymania musiała być w dalszym ciągu uznawana za pozostającą poza zakresem prawa wspólnotowego tylko z tego powodu, że powinno się ją uznać za jeden z aspektów „organizacji systemu edukacji”. W tym kontekście ważne jest to, że mimo przyznania instytucjom Wspólnoty ograniczonych uprawnień ustanowienia te w istocie umożliwiają samej Wspólnocie przyjęcie przepisów ułatwiają-

cych mobilność studentów, w tym przyznanie pomocy finansowej na pokrycie kosztów utrzymania. W konsekwencji nie tylko polityka edukacyjna należy obecnie do „kompetencji instytucji wspólnotowych” — dotyczy to także rozwiązań finansowych przyjętych dla ułatwienia mobilności studentów. W wyroku w sprawie Grzelczyk Trybunał także uznał za ważny rozwój prawa wspólnotowego od czasu wyroku w sprawie Brown³⁹.

50. Dodanie powyższych przepisów dotyczących edukacji wskazuje zatem, że kwestia pomocy przeznaczonej na pokrycie kosztów utrzymania objęta jest obecnie zakresem przedmiotowym traktatu WE. Co więcej, istotne jest, że w porównaniu z sytuacją z 1988 r., gdy obowiązywał traktat EWG, traktat WE nadaje podstawowe prawa przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich nie tylko aktywnym ekonomicznie obywatelom państw członkowskich, lecz również tym, którzy nie są ekonomicznie aktywni. Oczywiście wykonywanie tych praw poddane zostało ograniczeniom i warunkom, a także przepisom przyjętym w celu ułatwienia ich wykonywania. Jak wielokrotnie było podkreślane przez strony postępowania, chodzi tu też o warunki dotyczące niezależności finansowej nieaktywnych ekonomicznie obywateli WE. Nie wynika z tego jednak, że różnego rodzaju świadczenia socjalne, włączając w to pomoc finansową na pokrycie kosztów utrzymania, z istoty swej pozostają poza zakresem traktatu. W odniesieniu do tego wystarczy tylko odwołać się do cytowanego wyżej orzecznictwa dotyczącego oby-

watelstwa i świadczeń socjalnych. Dyrektywy przyjęte w celu ułatwienia wykonywania praw przyznanych w art. 18 ust. 1 WE mogą wprowadzać zasady dotyczące uprawnień do świadczeń przyznawanych przez państwa członkowskie lub nawet wyłączające takie uprawnienia. Nie oznacza to, że powyższe świadczenia znajdują się poza zakresem traktatu.

51. Pomoc przeznaczona na pokrycie kosztów utrzymania jest od dawna uznawana za przywilej socjalny w rozumieniu art. 7 ust. 2 rozporządzenia 1612/68⁴⁰. W wyroku w sprawie Lair Trybunał zauważył, że taka pomoc jest szczególnie odpowiednia z punktu widzenia pracownika w celu podniesienia jego kwalifikacji zawodowych i wspierania poprawy jego sytuacji socjalnej⁴¹. W ogólniejszym ujęciu Trybunał uznał w wyrokach w sprawach Echternach i Moritz, że równe traktowanie dotyczące świadczeń przyznawanych członkom rodzin pracowników przyczynia się do ich integracji ze społeczeństwem przyjmującego państwa, zgodnie z celami swobody przemieszczania się pracowników⁴². Skoro przyjmuje się, że tego rodzaju świadczenie objęte jest zakresem przedmiotowym traktatu WE w odniesieniu do pracowników, oraz biorąc pod uwagę uzasadnienie takiego wniosku, wyłączenie tego samego świadczenia z zakresu traktatu WE w odniesieniu do innych kategorii osób, które obecnie również objęte są postanowieniami traktatu, byłoby moim zdaniem sztuczne. Należy rozróżnić

40 — Sprawy Lair i Brown, obie powołane w przypisie 2, odpowiednio pkt 24 i 25 wyroków.

41 — Sprawa Lair, *in* w., pkt 23 wyroku.

42 — Sprawa Echternach i Moritz, powołana w przypisie 12, pkt 20 wyroku.

39 — Sprawa Grzelczyk, powołana w przypisie 16, pkt 35 wyroku.

kwestię, czy te inne kategorie osób są uprawnione do świadczeń, od kwestii, czy świadczenia te objęte są zakresem traktatu.

uznania, że objęte są one zakresem przedmiotowym traktatu WE.

52. Ponadto z tego względu istotne jest odwołanie się do przedstawionego rozwoju orzecznictwa dotyczącego praw związanych z obywatelstwem UE na gruncie art. 18 ust. 1 WE, jaki nastąpił od czasu wydania wyroku w sprawie *Martínez Sala*. Obywatele UE nie tylko uprawnieni są do traktowania na równi z obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego, w którym przebywają zgodnie z prawem, w odniesieniu do kwestii należących do zakresu przedmiotowego traktatu, ale — co jasno wynika z wyroku Trybunału w sprawie *Collins* — obywatelstwo samo w sobie może stanowić podstawę do objęcia pewnych kwestii tym zakresem, gdy cele, którym służą krajowe środki, odpowiadają celom, którym służy traktat lub prawo wtórne. Trybunał uznał już, że świadczenia, takie jak te, których dotyczy niniejsza sprawa, mogą przyczynić się do integracji ich odbiorców ze społeczeństwem przyjmującego państwa członkowskiego, zgodnie z celami swobodnego przemieszczania się pracowników. Ponieważ przepisy o obywatelstwie również mają na celu ułatwienie swobodnego przemieszczania się osób nieaktywnych ekonomicznie, stanowi to kolejny powód do

53. W związku z tym dochodzę do wniosku, że odpowiedź na pierwsze pytanie przedstawione przez High Court powinna być negatywna: od czasu wprowadzenia przepisu art. 17 WE i następnych dotyczących obywatelstwa UE oraz w świetle rozwoju kompetencji Unii Europejskiej w dziedzinie edukacji pomoc przeznaczona na koszty utrzymania przyznawana studentom uczącym się na uczelniach wyższych, czy to w formie preferencyjnych pożyczek, czy stypendiów, nie pozostaje już poza zakresem stosowania traktatu WE w aspekcie art. 12 WE oraz zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową.

B — Pytanie drugie: uzasadnienia różnego traktowania

54. W drugim pytaniu High Court pyta Trybunał, jakie kryteria muszą być stosowane przez sąd krajowy przy określaniu, czy warunki dotyczące uprawnienia do otrzymania pomocy na pokrycie kosztów utrzymania są obiektywnie uzasadnione, niezależnie od pochodzenia. Pytanie to oparte jest na założeniu, że warunki określone w *Student Support Regulations*, dotyczące uprawnienia do otrzymania pomocy na pokrycie kosztów utrzymania przez obywateli UE, którzy nie korzystają ze statusu pracownika lub pochodnego, stanowią dyskryminację w rozumieniu art. 12 WE.

55. Żeby kwalifikować się do otrzymania pomocy na pokrycie kosztów utrzymania, obywatele UE nieaktywni ekonomicznie muszą „osiedlić się” w Zjednoczonym Królestwie w rozumieniu krajowego prawa imigracyjnego. Okresu pobierania nauki w pełnym wymiarze nie uwzględnia się przy obliczaniu okresu osiedlenia się. Status osoby, która się osiedliła, musi być również wykazany przez posiadanie zezwolenia na pobyt. Ten sam warunek „osiedlenia się” nie dotyczy obywateli brytyjskich. Muszą oni jedynie stale zamieszkiwać w Zjednoczonym Królestwie przez trzy lata przed podjęciem studiów. Mogę tylko w odniesieniu do tego zaznaczyć, że w przypadkach gdy warunki przyznawania uprawnień są bardziej kłopotliwe dla obywateli UE legalnie przebywających w Zjednoczonym Królestwie niż dla obywateli brytyjskich, w sposób oczywisty oznacza to w rozumieniu art. 12 WE pośrednią dyskryminację ze względu na przynależność państwową. W konsekwencji należy rozważyć, czy tego rodzaju różnica w traktowaniu może być uzasadniona w świetle prawa wspólnotowego

56. D. Bidar oraz rząd Zjednoczonego Królestwa, rząd niemiecki i rząd austriacki twierdzą, że tego rodzaju różnica w traktowaniu może być uzasadniona przez względy obiektywne, niezwiązane z pochodzeniem i proporcjonalne do słusznych celów przepisów krajowych. Rząd Zjednoczonego Królestwa, rząd niemiecki, rząd niderlandzki oraz Komisja twierdzą dalej, że państwa członkowskie mogą dążyć do zapewnienia, by istniał rzeczywisty związek studenta z państwem członkowskim lub jego rynkiem zatrudnienia albo by istniał wystarczający stopień społecznej integracji. Rząd fiński odwołuje się w tym zakresie do

trwałego, formalnego i rzeczywistego związku ze społeczeństwem państwa członkowskiego, w którym podjęto studia. Zjednoczone Królestwo podnosi, że słuszne jest dążenie państwa członkowskiego do zapewnienia, by rodzice studentów wnieśli lub oni sami byli w stanie wnieść, przez swoją pracę, a konsekwencji w drodze płacenia podatków, odpowiedni wkład uzasadniający przyznanie preferencyjnych pożyczek. Powołując się na opinię rzecznika generalnego Ruiz-Jarabo Colomera w sprawie Collins, rząd austriacki, rząd niemiecki i rząd niderlandzki dodają, że państwa członkowskie mają uzasadniony interes, aby zapobiegać nadużywaniu ich programów pomocy studenckiej. Jeśli chodzi o wymóg proporcjonalności, różne rządy oraz Komisja argumentują, że minimalny okres pobytu jest zarówno konieczny, jak i odpowiedni. Dla określenia właściwej długości tego okresu odwołują się do pięcioletniego okresu wymaganego dla uzyskania prawa stałego pobytu, określonego w art. 16 dyrektywy 2004/38.

57. W mojej opinii z dnia 27 lutego 2003 r. w sprawie Ninni-Orasche⁴³ miałem już możliwość wyrażenia swoich poglądów na sytuację, w których obywatele UE korzystają z równego traktowania na gruncie art. 18 ust. 1 i art. 12 WE w odniesieniu do otrzymywania pomocy finansowej na koszty studiów. Stan faktyczny tamtej sprawy był porównywalny do stanu faktycznego w sprawie niniejszej, lecz różnił się co do

⁴³ — Sprawa Ninni-Orasche, wyrok z dnia 6 listopada 2003 r., Rec. str. I-13187.

podstawy prawa pobytu i sytuacji osobistej zainteresowanych osób. Jednakże ocena prawna podstaw uzasadnienia różnego traktowania jest co do zasady taka sama.

58. Zgodnie z tym, co Trybunał potwierdzał przy różnych okazjach⁴⁴ i co stwierdzały wszystkie strony przedstawiające swe uwagi, nierówność traktowania może być uzasadniona tylko wówczas, gdy jest oparta na obiektywnych przesłankach, niezależnie od przynależności państwowej, oraz jest proporcjonalna w odniesieniu do słusznych celów realizowanych przez przepisy krajowe. W tej kwestii Trybunał uznał, że uzasadnione jest dążenie do zapewnienia przez ustawodawstwo krajowe istnienia rzeczywistego związku pomiędzy ubiegającym się o świadczenie mające charakter przywileju socjalnego w rozumieniu art. 7 ust. 2 rozporządzenia 1612/68 a danym geograficznym rynkiem zatrudnienia⁴⁵.

59. Świadczenia socjalne w obu powyższych sprawach, zasiłek w sprawie D'Hoop oraz zasiłek na poszukiwanie pracy w sprawie Collins miały na celu zapewnienie beneficjentom pomocy finansowej czy to w przejściu od nauki do zatrudnienia, czy ogólnie przy poszukiwaniu pracy. Dla zapewnienia istnienia wystarczającego powiązania z krajowym rynkiem zatrudnienia Trybunał w sprawie Collins uznał, że wymóg pobytu jest co do zasady odpowiedni, ale nie może wykraczać ponad to, co jest niezbędne do

osiągnięcia tego celu. Kryteria stosowania tego wymogu muszą być jasne, znane wcześniej oraz musi istnieć możliwość odwołania się do sądu. W przypadku gdy do spełnienia tego wymogu wymagany jest okres pobytu, „okres ten nie może wykraczać ponad to, co jest niezbędne, by władze krajowe mogły stwierdzić, że wnioskodawca naprawdę poszukuje pracy na rynku przyjmującego państwa członkowskiego”⁴⁶. W sprawie D'Hoop Trybunał doszedł do wniosku, że wymóg uzyskania dyplomu ukończenia szkoły w Belgii, aby ubiegać się o zasiłek, był „zbyt ogólny i miał charakter wykluczający”, ponieważ „nadmiernie faworyzuje element, który niekoniecznie jest wskaźnikiem prawdziwego i efektywnego stopnia powiązania pomiędzy wnioskującym o to świadczenie a geograficznym rynkiem zatrudnienia, z wykluczeniem wszystkich innych reprezentatywnych elementów”⁴⁷.

60. W przypadku pomocy na pokrycie kosztów utrzymania dla studentów, czy to w formie dofinansowanej pożyczki, czy stypendium, rzeczywisty związek, jaki należy ustalić, nie dotyczy rynku zatrudnienia przyjmującego państwa członkowskiego, mimo że ten aspekt może być brany pod uwagę. Należy raczej określić stopień powiązania osoby ubiegającej się o pomoc z systemem

44 — Np. sprawy D'Hoop oraz Collins, obie powołane w przypisie 18, odpowiednio pkt 36 i 66 wyroków.

45 — Patrz sprawy D'Hoop oraz Collins, obie powołane w przypisie 18, odpowiednio pkt 38 i 67 wyroków.

46 — Sprawa Collins, jw., pkt 72 wyroku.

47 — Sprawa D'Hoop, jw., pkt 39 wyroku.

edukacyjnym, a także stopień jej integracji ze społeczeństwem⁴⁸. Wydaje mi się, że w przypadku gdy obywatel UE zdobył wykształcenie średnie w państwie członkowskim innym niż to, którego jest obywatelem — co sprawia, że jest lepiej przygotowany do podjęcia edukacji na wyższym stopniu w tym państwie członkowskim niż w gdziekolwiek indziej — związek z systemem edukacyjnym przyjmującego państwa członkowskiego jest ewidentny. Przy ocenie stopnia integracji koniecznie musi być wzięta pod uwagę indywidualna sytuacja wnioskodawcy. W tej kwestii należy podkreślić różnicę w sytuacji obywatela UE przybyłego do innego państwa członkowskiego jako osoba niepełnoletnia, zależna od innego obywatela UE, od sytuacji obywateli UE, którzy przeprowadzili się do innego państwa członkowskiego jako osoby dorosłe, dokonujące własnych wyborów. Prawdopodobieństwo, że obywatel UE będący w sytuacji D. Bidara — który jako młody człowiek, pozostając pod opieką prawną babki zamieszkującej już wcześniej w Zjednoczonym Królestwie, uczęszczał do szkoły średniej w przyjmującym państwie członkowskim — jest bardziej zintegrowany ze społeczeństwem tego państwa niż obywatele UE przyjeżdżający tam na późniejszym etapie życia, jest większe.

możliwości ubiegania się o pomoc na pokrycie kosztów utrzymania, a także zapewnić udzielanie takiej pomocy osobom, które wykazują prawdziwy związek z krajowym systemem edukacji i ze społeczeństwem tego państwa. W tym zakresie, jak to Trybunał uznał w sprawie Collins, wymóg pobytu musi, co do zasady, zostać zaakceptowany jako odpowiedni sposób stwierdzenia tego związku, zgodnie z warunkami określonymi w wyroku w tamtej sprawie i cytowanymi w pkt 59 powyżej. Z tych warunków może wynikać, że Trybunał uznaje, iż wymóg pobytu może być nałożony jako punkt wyjścia przy ocenie sytuacji konkretnego wnioskodawcy. Fakt, że Trybunał stwierdza, iż okres pobytu nie może być dłuższy niż jest to niezbędne w celu umożliwienia władzom krajowym ustalenia, że wnioskodawca faktycznie poszukuje pracy na wewnętrznym rynku zatrudnienia, wskazuje jednak, że przy tej ocenie należy brać pod uwagę inne elementy. Zostało to później poparte przez stwierdzenie Trybunału w wyroku w sprawie D'Hoop, że jedyny warunek stosowany przez władze krajowe w tamtej sprawie był zbyt ogólny i miał charakter wykluczający i że nie można było wziąć pod uwagę innych reprezentatywnych elementów. W końcu wydaje mi się, że gdyby wynikiem stosowania wymogu pobytu było wykluczenie możliwości korzystania z pomocy na pokrycie kosztów utrzymania w stosunku do osoby, która może wykazać prawdziwy związek z krajowym systemem edukacji lub ze społeczeństwem, byłoby to sprzeczne z zasadą proporcjonalności.

61. Oczywiście państwo członkowskie musi ze względu na przejrzystość i pewność prawa ustanowić formalne kryteria dla określenia

62. Dodatkowe elementy, które można wziąć pod uwagę w przypadku takim jak niniejszy,

⁴⁸ — Porównaj w odniesieniu do dzieci pracowników, sprawa *Echternach i Moritz*, powołana w przypisie 11, pkt 35 wyroku.

to: potrzeba zapewnienia ciągłości kształcenia wnioskodawcy⁴⁹, prawdopodobieństwo, że wejdzie on na krajowy rynek zatrudnienia, i możliwość, że nie będzie uprawniony do otrzymania pomocy na pokrycie kosztów utrzymania z innych źródeł, takich jak państwo członkowskie, którego jest obywatelem, gdyż nie spełnia już kryteriów przyznawania pomocy w tym państwie.

nie znajdowała zastosowania również w kontekście swobodnego przemieszczania się obywateli UE.

63. W związku z powyższym można również przypomnieć, że Trybunał w kontekście rozporządzenia nr 1612/68 stwierdził, iż swobodny przepływ pracowników musi być gwarantowany z poszanowaniem zasad wolności i godności oraz najlepszych możliwych warunków integracji rodziny pracownika ze społeczeństwem państwa przyjmującego⁵⁰. Nie ma powodu, by powyższa zasada ogólna

64. Wszystkie rządy uczestniczące w tej sprawie oraz Komisja wskazują, że zgodnie z art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 państwa członkowskie nie są zobowiązane do przyznawania pomocy na pokrycie kosztów utrzymania na studiach obywatelom UE nieaktywnym ekonomicznie przed uzyskaniem prawa stałego pobytu. Ten status można uzyskać jedynie po upływie pięciu lat nieprzerwanego pobytu w przyjmującym państwie członkowskim. Pomijając fakt, że dyrektywa ta weszła w życie w dniu 30 kwietnia 2004 r., tj. po zaistnieniu zdarzeń, których dotyczy niniejsza sprawa, oraz musi być implementowana do dnia 30 kwietnia 2006 r., wydaje mi się, że przy stosowaniu powyższego warunku muszą być w pełni respektowane podstawowe prawa przyznane obywatelom UE przez traktat WE. Oznacza to, że kwestie opisane wyżej, dotyczące stosowania wymogu pobytu, w indywidualnych przypadkach odnoszą się też do stosowania wymogu osiedlenia się, takiego jak zawarty w Student Support Regulation, oraz że należy wziąć pod uwagę wszystkie istotne elementy przy określaniu, czy istnieje prawdziwy związek z systemem edukacji i społeczeństwem przyjmującego państwa członkowskiego. Nie uważam, by podważało to wymóg przyjęty w ustawodawstwie wspólnotowym.

49 — Sprawa Echternach i Moritz, jw., pkt 22 wyroku.

50 — Zobacz sprawa Di Leo, powołana w przypisie 13, pkt 50 wyroku, sprawa Baumbast, powołana w przypisie 21, pkt 50 i 59 wyroku oraz sprawa C-356/98 Kaba, Rec. [2000] str. I-2623, pkt 20 wyroku.

Konieczne jest raczej zapewnienie, by ten wymóg był stosowany w zgodzie z podstawowymi przepisami traktatu WE.

65. Rząd Zjednoczonego Królestwa twierdzi, że słuszne jest, by państwo członkowskie dążyło do zapewnienia, by rodzice studentów mieli dostateczny wkład — bądź sami studenci mogli mieć taki wkład — w finanse publiczne za pośrednictwem płaconych podatków, co uzasadniałoby przyznanie pomocy na pokrycie kosztów utrzymania. Argument ten sugeruje, że istnieje bezpośredni lub pośredni związek pomiędzy obowiązkiem płacenia podatków przez mieszkańców państwa członkowskiego a uprawnieniem do świadczeń, takich jak w niniejszej sprawie. Logiczny wniosek wynikający z tego argumentu jest taki, że jeżeli rodzice studenta nie płacą podatków albo płacą je tylko w skromnym zakresie, to ich dzieci nie będą uprawnione do uzyskania pomocy na pokrycie kosztów utrzymania, podczas gdy studenci, których rodzice płacą odpowiednie podatki, posiadaliby takie uprawnienie. Nie wydaje się prawdopodobne, by Zjednoczone Królestwo naprawdę akceptowało dyskryminację społeczną wynikającą z takiego stanowiska. Co więcej, ponieważ w niniejszej sprawie chodzi o pożyczki, nielogiczne jest wymaganie, by dana osoba najpierw przyczyniła się do wzrostu finansów publicznych w celu uzyskania prawa do pożyczki, którą później musi spłacić, nawet jeśli w warunkach udzielenia tej pożyczki zawarty jest element dofinansowania. Takie uzasadnienie jest więc wewnętrznie sprzeczne.

66. Na koniec, różne rządy biorące udział w postępowaniu podniosły, że państwa członkowskie mają uzasadniony interes, aby przeciwdziałać nadużywaniu ich programów pomocy studentom oraz „turystyce zasiłkowej”. Uważam, że stanowi to rzeczywiste zagrożenie dla państw członkowskich, lecz sposoby zapobiegania nie mogą podważać podstawowych praw obywateli UE przebywających zgodnie z prawem na ich terytorium. Samo wymaganie pobytu również nie jest najlepsze dla osiągnięcia tego celu. Moim zdaniem cel ten może być w odpowiedni sposób osiągnięty przez ustalenie, czy wnioskodawca ma rzeczywisty związek z krajowym systemem edukacyjnym lub ze społeczeństwem, jak to zostało podane wyżej.

67. Rozważania te doprowadziły mnie do następującego wniosku: w przypadku gdy w wyniku stosowania wymogu osiedlenia się, takiego jak ustanowiony w Student Support Regulations, w stosunku do obywatela UE dostatecznie zintegrowanego ze społeczeństwem przyjmującego państwa członkowskiego, którego edukacja jest ściśle związana z systemem edukacyjnym tego państwa członkowskiego i który znajduje się w sytuacji porównywalnej do obywateli przyjmującego państwa członkowskiego, odmawia się temu obywatelowi UE dostępu do pomocy na pokrycie kosztów utrzymania, dochodzi do nieuzasadnionej dyskryminacji w rozumieniu art. 12 WE w związku z art. 18 ust. 1 WE. W tych okolicznościach wynik stosowania tego rodzaju wymogu osiedlenia się jest nieproporcjonalny w stosunku do

celu, któremu służy, tj. by pomoc na pokrycie kosztów utrzymania była przyznana osobom, które mają rzeczywisty związek z krajowym systemem edukacyjnym.

traktatu WE w aspekcie stosowania zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, zawartego w art. 12 WE.

68. W świetle powyższych uwag, na drugie pytanie należy udzielić następującej odpowiedzi. Warunki określone w prawie krajowym w dziedzinie uprawnień do pomocy na pokrycie kosztów utrzymania dla studentów muszą być obiektywnie uzasadnione i niezwiązane z przynależnością państwową obywateli UE. Aby określić, czy tak jest w danym przypadku, sąd krajowy musi upewnić się, że warunki te są odpowiednie dla ustalenia istnienia rzeczywistego związku pomiędzy obywatelem UE ubiegającym się o taką pomoc a krajowym systemem edukacji i społeczeństwem. Co więcej, warunki takie nie mogą wykraczać ponad to, co jest niezbędne dla osiągnięcia tego celu.

C — Pytanie trzecie: skutki w czasie

69. Trzecie pytanie dotyczy skutków w czasie wyroku Trybunału, uznającego, że pomoc na pokrycie kosztów utrzymania, czy to w formie dofinansowanej pożyczki, czy stypendium, objęta jest obecnie zakresem

70. D. Bidar podnosi, że nie ma powodu dla ograniczania w czasie skutków takiego wyroku. Rządy państw członkowskich biorące udział w postępowaniu, w zakresie, w jakim odnosiły się do tej kwestii, przekonywały, że takie ograniczenie w czasie winno być wprowadzone. Rząd Zjednoczonego Królestwa wskazuje, że ograniczenia w czasie skutków wyroku nakładane są tylko wyjątkowo, w szczególności gdy spełnione są dwa warunki. Po pierwsze, z powodu obiektywnej istotnej niepewności co do zakresu stosowania przepisów wspólnotowych, do której przyczyniło się działanie instytucji Wspólnoty lub innych państw członkowskich, państwo członkowskie przyjęło rozwiązania, które nie są zgodne z prawem wspólnotowym. Rząd Zjednoczonego Królestwa ocenia, że negatywna odpowiedź na pytanie pierwsze spełnia ten warunek. Po drugie, musi istnieć ryzyko poważnych następstw ekonomicznych spowodowanych w szczególności dużą ilością stosunków prawnych nawiązanych w dobrej wierze na podstawie przepisów uważanych za obowiązujące. W tej kwestii rząd Zjednoczonego Królestwa powołuje się na wyliczenia w postanowieniu odsyłającym, zgodnie z którymi koszty mogą wynieść 66 mln GBP za rok akademicki 2000/2001. W czasie rozprawy dodano, że w następstwie rozszerzenia Unii z dniem 1 maja 2004 r., kwota ta może wzrosnąć do 75 mln GBP rocznie.

71. Orzecznictwo w tej materii jest ustalone, a zostało podsumowane przez Trybunał w sprawie Grzelczyk. Trybunał przypomniał, iż: „wielokrotnie uznawał, że jego wykładnia wyjaśnia i definiuje pojęcia i zakres przepisów prawa wspólnotowego tak, jak powinny być pojmowane od czasu ich wejścia w życie. [...] Jedyne w drodze wyjątku Trybunał może, w oparciu o wynikającą z systemu prawa wspólnotowego ogólną zasadę pewności prawa skłonić się do ograniczenia wobec wszystkich zainteresowanych możliwości powoływania się na przepis, który był przedmiotem jego wykładni, w celu podważenia stosunków prawnych nawiązanych w dobrej wierze. [...] W orzecznictwie ustalone zostało również, że konsekwencje finansowe, jakie mogłyby wynikać dla państw członkowskich z wyroku wydanego w trybie prejudycjalnym, nie stanowią same w sobie uzasadnienia dla ograniczenia skutków tego wyroku w czasie. [...] Trybunał uciekał się do tego rozwiązania jedynie w bardzo szczególnych okolicznościach, po pierwsze, gdy istniało ryzyko poważnych reperkusji finansowych z uwagi, między innymi, na znaczną liczbę stosunków prawnych nawiązanych w dobrej wierze na podstawie uregulowania uważanego za skuteczne i obowiązujące, po drugie, gdy okazywało się, iż osoby prywatne oraz władze krajowe były zachęcane do zachowań niezgodnych z uregulowaniami wspólnotowymi z powodu istnienia obiektywnej i istotnej niepewności odnośnie do zakresu przepisów wspólnotowych, do której to niepewności przyczyniło się ewentualnie również takie samo zachowanie innych państw członkowskich bądź Komisji [...]”⁵¹.

72. Zaczynając od tego ostatniego aspektu, zgadzam się poglądami rządu Zjednoczonego Królestwa, że negatywna odpowiedź na pierwsze pytanie skutkuje nowymi i nieprzewidywanymi zmianami w prawie wspólnotowym. Mogę się w związku z tym zgodzić, że Student Support Regulations brały pod uwagę stan prawa wspólnotowego sprzed dojścia przez Trybunał do tego rodzaju wniosku. Jednakże odpowiedź, której udzieliłem na drugie pytanie, znacząco ogranicza zakres odpowiedzi na pierwsze pytanie. Kwoty podane dla uzasadnienia finansowych następstw negatywnej odpowiedzi na pierwsze pytanie wydają się opierać na założeniu, że wszyscy obywatele UE, którzy nie podlegają rozporządzeniu nr 1612/68, byłiby zatem uprawnieni do uzyskania pomocy na pokrycie kosztów utrzymania. Nie jest jasne, jaki byłby finansowy skutek, gdyby tylko ci z obywateli UE, którzy zgodnie z prawem zamieszkują na terenie Zjednoczonego Królestwa i mają rzeczywisty związek z krajowym systemem edukacji i ze społeczeństwem, mieli zyskać uprawnienie do tego rodzaju pomocy finansowej. Jednakże nie można wykluczyć, że ta interpretacja mogłaby mieć szersze następstwa dotyczące okresu od wejścia w życie przepisów o obywatelstwie UE w dniu 1 listopada 1993 r., nie tylko w Zjednoczonym Królestwie, ale we wszystkich państwach członkowskich. W przypadku gdyby Trybunał doszedł do wniosku, że na pierwsze pytanie należy udzielić negatywnej odpowiedzi, uważam, że należy ograniczyć czasowo skutek takiego wyroku do stosunków prawnych nawiązanych od daty wydania wyroku, z wyjątkiem sytuacji gdy postępowanie zostało wszczęte przed tą datą w celu zakwestionowania decyzji odmawiających udzielenia pomocy na pokrycie kosztów utrzymania dla studentów.

51 — Sprawa Grzelczyk, powołana w przypisie 18, pkt 50–53 wyroku.

VI — Wnioski

73. Moim zdaniem Trybunał powinien udzielić następujących odpowiedzi na pytania postawione przez High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division (Administrative Court):

- „1. Od czasu wprowadzenia art. 17 WE i następnych o obywatelstwie UE oraz ze względu na rozwój w zakresie kompetencji Unii Europejskiej w dziedzinie edukacji, pomoc na pokrycie kosztów utrzymania dla studentów uczących się w szkołach wyższych, czy to w formie preferencyjnych pożyczek, czy stypendiów, nie pozostaje już poza zakresem stosowania traktatu WE w aspekcie art. 12 WE i zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową.
2. Warunki ustanowione w prawie krajowym, dotyczące uprawnienia do pomocy na pokrycie kosztów utrzymania dla studentów muszą być obiektywnie uzasadnione i niezwiązane z przynależnością państwową obywateli UE. W celu określenia, czy tak jest w istocie, sąd krajowy musi stwierdzić, że warunki te są odpowiednie dla ustalenia rzeczywistego związku między obywatelem UE ubiegającym się o taką pomoc a krajowym systemem edukacji i społeczeństwem. Dodatkowo warunki te nie mogą wykraczać ponad to, co jest konieczne dla osiągnięcia tego celu.
3. Na art. 12 WE można powołać się tylko w celu dochodzenia uprawnienia do uzyskania pomocy na pokrycie kosztów utrzymania od dnia wydania wyroku przez Trybunał, z wyjątkiem przypadków gdy postępowanie w takiej sprawie zostało wszczęte przed tym dniem.”