

Sprawa C-535/19**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

12 lipca 2019 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Augstākā tiesa (Senāts) (sąd najwyższy, Łotwa)

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

9 lipca 2019 r.

Strona skarżąca:

A

Druga strona w postępowaniu kasacyjnym:

Veselības ministrija (ministerstwo zdrowia)

Przedmiot postępowania głównego

Postępowanie kasacyjne dotyczące decyzji władz krajowych o odmowie wpisania cudzoziemca do rejestru osób korzystających z usług opieki zdrowotnej, które są pokrywane z budżetu państwa, oraz o odmowie wydania europejskiej karty ubezpieczenia zdrowotnego.

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Na podstawie art. 267 TFUE sąd odsyłający wnosi o dokonanie wykładni rozporządzenia nr 883/2004 i dyrektywy 2004/38, a także art. 18, 20 i 21 TFUE w celu wyjaśnienia możliwości stosowania rozporządzenia nr 883/2004 do publicznych usług opieki zdrowotnej, a także warunków, na jakich państwo może odmówić dostępu do opieki zdrowotnej cudzoziemcowi – bezrobotnemu obywatelowi Unii. Sąd odsyłający zmierza również do ustalenia, czy sytuacja, która pozwala na odmowę przyznania tej osobie prawa do korzystania z usług

opieki zdrowotnej pokrywanych z budżetu państwa we wszystkich zainteresowanych państwach członkowskich, jest zgodna z prawem.

Pytania prejudycjalne

- 1) Czy publiczną opiekę zdrowotną należy uznać za objętą pojęciem „świadczeń z tytułu choroby” w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 883/2004?
- 2) W przypadku udzielenia na pytanie pierwsze odpowiedzi twierdzącej, czy na podstawie art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 i art. 24 dyrektywy 2004/38 państwa członkowskie są uprawnione, w celu uniknięcia nieproporcjonalnych roszczeń o świadczenia socjalne przewidziane w celu zapewnienia opieki zdrowotnej, do odmowy przyznania takich świadczeń, które są przyznawane ich obywatelom i członkom rodziny obywatela Unii posiadającego status pracownika znajdującym się w tej samej sytuacji, obywatelom Unii, którzy w tym czasie nie mają statusu pracownika?
- 3) W przypadku udzielenia na pytanie pierwsze odpowiedzi przeczącej, czy na podstawie art. 18 i 21 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i art. 24 dyrektywy 2004/38 państwa członkowskie są uprawnione, w celu uniknięcia nieproporcjonalnych roszczeń o świadczenia socjalne przewidziane w celu zapewnienia opieki zdrowotnej, do odmowy przyznania takich świadczeń, które są przyznawane ich obywatelom i członkom rodziny obywatela Unii posiadającego status pracownika znajdującym się w tej samej sytuacji, obywatelom Unii, którzy w tym czasie nie mają statusu pracownika?
- 4) Czy sytuacja, w której obywatelowi Unii Europejskiej korzystającemu z prawa do swobodnego przemieszczania się odmawia się prawa do korzystania z publicznej opieki zdrowotnej pokrywanej z budżetu państwa we wszystkich państwach członkowskich, których dotyczy niniejsza sprawa, jest zgodna z art. 11 ust. 3 lit. e) rozporządzenia (WE) nr 883/2004?
- 5) Czy sytuacja, w której obywatelowi Unii Europejskiej korzystającemu z prawa do swobodnego przemieszczania się odmawia się prawa do korzystania z publicznej opieki zdrowotnej pokrywanej z budżetu państwa we wszystkich państwach członkowskich, których dotyczy niniejsza sprawa, jest zgodna z art. 18, art. 20 ust. 1 i art. 21 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej?
- 6) Czy legalność pobytu w rozumieniu art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38 należy rozumieć jako przyznanie osobie prawa dostępu do systemu zabezpieczenia społecznego, a także jako możliwą podstawę wyłączenia tej osoby z zabezpieczenia społecznego? W szczególności czy w niniejszej sprawie należy uznać, że okoliczność, iż wnioskodawca jest objęty pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym, co stanowi jedną z przesłanek legalności

pobytu na podstawie dyrektywy 2004/38, może uzasadniać odmowę włączenia go do państwowego systemu opieki zdrowotnej?

Ramy prawne Unii

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej: art 18, art. 20 ust. 1, art. 20 ust. 2 akapit pierwszy lit. a), art. 21 i art. 168 ust. 7

Dyrektywa 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich: motyw 1, 2, 3, 4 i 10, art. 7 ust. 1 lit. b), art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 24

Rozporządzenie nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego: motyw 45, art. 3 ust. 1 lit. a) i ust. 5, art. 4 i art. 11 ust. 3 lit. e)

Orzecznictwo Trybunału

Wyroki Trybunału Sprawiedliwości:

z dnia 27 marca 1985 r., Hoeckx (C-249/83, EU:C:1985:139, pkt 12);

z dnia 27 marca 1985 r., Scivir i Cole (C-122/84, EU:C:1985:145, pkt 19);

z dnia 12 czerwca 1986 r., Ten Holder (C-302/84, EU:C:1986:242, pkt 21);

z dnia 16 lipca 1992 r., Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331, pkt 17);

z dnia 11 lipca 1996 r., Otte/Niemcy (C-25/95, EU:C:1996:295, pkt 22);

z dnia 5 czerwca 1997 r., Land Nordrhein-Westfalen/Uecker i Jacquet/Land Nordrhein-Westfalen (C-64/96, EU:C:1997:285, pkt 23);

z dnia 5 marca 1998 r., Molenaar (C-160/96, EU:C:1998:84, pkt 19, 20, 21);

z dnia 20 września 2001 r., Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, pkt 31);

z dnia 11 lipca 2002 r., D’Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, pkt 28);

z dnia 17 września 2002 r., Baumbast i R (C-413/99, EU:C:2002:493, pkt 84 i nast., pkt 91);

z dnia 7 listopada 2002 r., Maaheimo (C-333/00, EU:C:2002:641, pkt 23);

z dnia 2 października 2003 r., Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, pkt 26);

z dnia 7 września 2004 r., Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488, pkt 31 i nast.);

- z dnia 19 października 2004 r., Zhu i Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, pkt 32);
- z dnia 15 marca 2005 r., Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, pkt 33);
- z dnia 12 lipca 2005 r., Schempp (C-403/03, EU:C:2005:446, pkt 17, 18, 20);
- z dnia 18 lipca 2006 r., De Cuyper (C-406/04, EU:C:2006:491, pkt 23);
- z dnia 1 kwietnia 2008 r., Gouvernement de la Communauté française i Gouvernement wallon (C-212/06, EU:C:2008:178, pkt 39);
- z dnia 22 maja 2008 r., Nerkowska (C-499/06, EU:C:2008:300, pkt 26, 29).
- z dnia 25 lipca 2008 r., Metock i in. (C-127/08, EU:C:2008:449, pkt 82);
- z dnia 4 marca 2010 r., Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, pkt 43);
- z dnia 5 maja 2011 r., McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, pkt 39);
- z dnia 30 czerwca 2011 r., da Silva Martins (C-388/09, EU:C:2011:439, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo, pkt 41);
- z dnia 24 kwietnia 2012 r., Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, pkt 86);
- z dnia 21 lutego 2013 r., N. (C-46/12, EU:C:2013:97), pkt 27, 28);
- z dnia 19 września 2013 r., Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, pkt 46, 70, 71);
- z dnia 11 listopada 2014 r., Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, pkt 59, 60);
- z dnia 26 lutego 2015 r., Martens (C-359/13, EU:C:2015:118, pkt 25);
- z dnia 15 września 2015 r., Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, pkt 62); opinia rzecznika generalnego w tej sprawie, pkt 85;
- z dnia 16 września 2015 r., Komisja/Słowacja (C-433/13, EU:C:2015:602, pkt 70, 71, 73);
- z dnia 25 lutego 2016 r., García Nieto i in. (C-299/14, EU:C:2016:114, pkt 38, 50);
- z dnia 14 czerwca 2016 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-308/14, EU:C:2016:436, pkt 76).
- z dnia 30 maja 2018 r., Czerwiński (C-517/16, EU:C:2018:350, pkt 33);
- z dnia 25 lipca 2018 r., A (C-679/16, EU:C:2018:601, pkt 33, 56, 57, 60);
- Opinia rzecznika generalnego [M. Watheleta] z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie Gusa (C-442/16, EU:C:2017:607, pkt 52).

Główne przepisy prawa krajowego

Ārstniecības likums (ustawa o leczeniu) (obowiązująca do dnia 31 grudnia 2017 r.), art. 17.

Veselības aprūpes finansēšanas likums (Ustawa o finansowaniu opieki zdrowotnej) (obowiązująca od dnia 1 stycznia 2018 r.), art. 7, 9 i 11.

Zwięzłe przedstawienie okoliczności faktycznych i postępowania głównego

- 1 Skarżący jest obywatelem Włoch, który zawarł związek małżeński z obywatelką Łotwy. Pod koniec 2015 r. lub w styczniu 2016 r. skarżący opuścił Włochy i przeprowadził się na Łotwę, aby zamieszkać ze swoją rodziną. Skarżący zamierza pozostać na Łotwie przez długi czas, aby opiekować się swoimi dziećmi. Deklarowane miejsce zamieszkania skarżącego znajduje się na Łotwie. Skarżący twierdzi, że jest wysoko wykwalifikowanym inżynierem i że w chwili złożenia skargi szukał pracy. Jego zdaniem poszukiwanie pracy należy interpretować jako chęć integracji ze społeczeństwem łotewskim i stania się pełnoprawnym członkiem tego społeczeństwa wraz z obywatelami łotewskimi. W chwili obecnej skarżący jest zatrudniony. Pobyt skarżącego na Łotwie jest oparty na zaświadczeniu o zarejestrowaniu obywatela Unii Europejskiej, które zgodnie z prawem łotewskim jest uznawane za zezwolenie na pobyt czasowy.
- 2 Pod koniec 2015 r. skarżący poinformował właściwe władze włoskie o swoim przeniesieniu na Łotwę. W związku z tym skarżący został wpisany do „A.I.R.E” (*Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero*) – rejestru obywateli włoskich mieszkających za granicą; wpisywane są do niego osoby, które przeprowadzają się w celu pobytu poza terytorium Włoch na okres dłuższy niż 12 miesięcy. Ze względu na to, że osoby wpisane w tym rejestrze mają miejsce zamieszkania za granicą, odmawia się im dostępu do publicznej opieki zdrowotnej we Włoszech.
- 3 W dniu 22 stycznia 2016 r. skarżący złożył w Latvijas Nacionālajais veselības dienests (łotewskiej krajowej służbie zdrowia) wniosek o wpis do rejestru osób korzystających z usług opieki zdrowotnej oraz o wydanie europejskiej karty ubezpieczenia zdrowotnego. Decyzją z dnia 17 lutego 2016 r. krajowa służba zdrowia odmówiła wpisania skarżącego do rejestru i odmówiła wydania mu karty. Decyzją z dnia 8 lipca 2016 r. Veselības ministrija (ministerstwo zdrowia) utrzymało w mocy decyzję krajowej służby zdrowia, stwierdzając, że z art. 17 akapit pierwszy ustawy o leczeniu wyraźnie wynika, iż obywatele Unii, którzy nie są pracownikami najemnymi lub osobami pracującymi na własny rachunek, są wyłączeni z kategorii osób mogących korzystać z państwowych usług opieki zdrowotnej. Z uwagi na to, iż skarżący nie jest pracownikiem najemnym ani nie pracuje na własny rachunek na Łotwie i jest obywatelem włoskim zamieszkałym na Łotwie na podstawie zaświadczenia o zarejestrowaniu obywatela Unii Europejskiej, nie należy on do kategorii osób wymienionych w art. 17 ustawy o leczeniu, na rzecz których wspomniane usługi są świadczone z budżetu państwa.

Na mocy art. 17 akapit piąty ustawy o leczeniu skarżący jest zobowiązany do zapłaty za świadczenie usług opieki zdrowotnej.

- 4 Skarżący wniósł skargę na decyzję Ministerstwa Zdrowia do Administratīvā rajona tiesa (sądu administracyjnego pierwszej instancji), który ją oddalił.
- 5 Po rozpatrzeniu sprawy w postępowaniu odwoławczym Administratīvā apgabaltiesa (regionalny sąd administracyjny) oddalił odwołanie wyrokiem z dnia 5 stycznia 2018 r. z powodów przedstawionych poniżej.
- 6 Skarżący jest obywatelem Unii, który nie jest czynny zawodowo i którego miejsce zamieszkania znajduje się na Łotwie. W związku z tym zgodnie z art. 11 ust. 3 lit. e) rozporządzenia 883/2004 w niniejszej sprawie stosuje się ustawodawstwo łotewskie, w tym art. 17 ustawy o leczeniu. Skarżący nie należy do kategorii osób wymienionych w art. 17 ustawy o leczeniu, dla których świadczenie usług opieki zdrowotnej jest pokrywane z budżetu państwa, co zgodnie z art. 17 akapit piąty wspomnianej ustawy oznacza, że skarżący musi płacić za korzystanie ze wspomnianych usług.
- 7 Zgodnie z art. 7 ust. 1 lit. b), art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 24 dyrektywy 2004/38, jak również z orzecznictwem Trybunału państwo członkowskie nie jest zobowiązane do przyznania obywatelowi innego państwa członkowskiego uprawnienia do pomocy społecznej przez okres dłuższy trzy miesiące i krótszy niż pięć lat. Uregulowanie to służy realizacji uzasadnionego celu, jakim jest ochrona interesów finansowych przyjmującego państwa członkowskiego. Skarżący pragnie skorzystać z pełnych usług opieki zdrowotnej na Łotwie, ale nie spełnia żadnej z przesłanek określonych w rozporządzeniu nr 883/2004 (ani tych zawartych w art. 17, ani w art. 12, ani też w art. 23–26), aby prawo to zostało mu przyznane.
- 8 Z art. 168 ust. 7 TFUE oraz z orzecznictwa Trybunału wynika, że Łotwa jest uprawniona do przyjmowania szczególnych przepisów dotyczących jej własnego systemu zabezpieczenia społecznego oraz że systemu tego nie można uznać za przyczynę dyskryminacji wyłącznie z tego powodu, że wywołuje on niekorzystne skutki dla skarżącego. Zarówno w orzecznictwie Trybunału, jak i w orzecznictwie Satversme tiesa (trybunału konstytucyjnego) konsekwentnie uznawano, że w okolicznościach, w których zasoby publiczne są ograniczone, Łotwa ma swobodę określania kategorii osób, na rzecz których świadczone są usługi opieki zdrowotnej z budżetu państwa.
- 9 Chociaż zgodnie z wymogami art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38 skarżący przebywa na Łotwie legalnie i może zasadnie powołać się na zasadę niedyskryminacji ustanowioną w art. 24 ust. 1 wspomnianej dyrektywy, różnica w traktowaniu jest uzasadniona, ponieważ opiera się na obiektywnych względach i ma uzasadniony cel, jakim jest ochrona finansów publicznych oraz prawa innych osób do korzystania z opieki zdrowotnej z budżetu państwa. Dodatkowo w niniejszej sprawie takie traktowanie jest również proporcjonalne, gdyż państwo zapewnia skarżącemu świadczenie usług medycznych w nagłych wypadkach,

kwota ubezpieczenia zdrowotnego nie jest nieproporcjonalnie wysoka, a sytuacja ta trwa jedynie do czasu nabycia przez osobę prawa stałego pobytu (po pięciu latach).

- 10 Zgodnie z prawem łotewskim tylko osoby, które mają prawo do świadczeń opieki zdrowotnej z budżetu państwa, mogą uzyskać europejską kartę ubezpieczenia zdrowotnego. W konsekwencji skarżący nie może uzyskać karty ubezpieczenia zdrowotnego.
- 11 Status skarżącego jako obywatela Unii nie jest porównywalny ze statusem obywatela Łotwy, w związku z czym skarżący nie ma takich samych praw jak obywatele Łotwy. Swobodny przepływ osób nie jest absolutny; przyjmujące państwo członkowskie ma prawo do stosowania różnych przepisów wobec swoich obywateli w oparciu o obiektywne względy związane z przepisami tego państwa oraz do ochrony swoich interesów jako państwa przyjmującego, tak aby obywatele innego państwa członkowskiego nie stali się nieracjonalnym obciążeniem dla jego systemu pomocy społecznej.
- 12 Nie można porównywać członka rodziny obywatela Unii pracującego na Łotwie (który jest uprawniony do korzystania z opieki zdrowotnej pokrywanej z budżetu państwa zgodnie z art. 17 akapit pierwszy pkt 3 ustawy o leczeniu) z członkiem rodziny obywatela łotewskiego pracującego na Łotwie (który nie ma prawa do korzystania z opieki zdrowotnej pokrywanej z budżetu państwa). Okoliczność, że obywatel łotewski pracuje na Łotwie, nie oznacza istnienia elementów transgranicznych, a w takiej sytuacji obywatele łotewscy nie korzystają z prawa do swobodnego przemieszczania się. Ponadto, gdy obywatele Unii korzystają ze swobody przemieszczania się, podlegają pewnym wymogom, które zależą również od tego, czy obywatel Unii Europejskiej jest, czy nie jest pracownikiem najemnym w państwie zamieszkania.
- 13 Skarżący wniósł do Senāts skargę kasacyjną od wyroku apgabaltiesa.

Główne argumenty stron postępowania głównego

- 14 Zdaniem skarżącego apgabaltiesa błędnie zastosował do niego pojęcie „pomocy społecznej”. Skarżący zamierzał uzyskać prawo do zabezpieczenia społecznego, a nie do pomocy społecznej.
- 15 Stwierdza on, że apgabaltiesa błędnie zinterpretował związek między dyrektywą 2004/38 a rozporządzeniem nr 883/2004, dokonując błędnej wykładni art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38 jako mającego zastosowanie do prawa do zabezpieczenia społecznego, o które wnioskował skarżący.
- 16 Zdaniem skarżącego apgabaltiesa niesłusznie uznał, że różnica w traktowaniu wynikająca z dyrektywy 2004/38 w odniesieniu do prawa obywatela Unii, który nie jest czynny zawodowo, do korzystania z pomocy społecznej w innym państwie członkowskim Unii obejmuje prawo do zabezpieczenia społecznego.

Zgodnie z rozporządzeniem nr 883/2004 skarżący podlega ustawodawstwu łotewskiemu w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego. Zgodnie z art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 obywatele Unii, którzy nie są czynni zawodowo, mają prawo do zabezpieczenia społecznego, to znaczy do usług opieki zdrowotnej na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa członkowskiego.

- 17 Uzasadniony cel polegający na ograniczeniu prawa obywateli Unii, którzy nie są czynni zawodowo, do pomocy społecznej w innych państwach członkowskich Unii dotyczy przypadków, w których rozpatrywana jest kwestia, czy obywatel Unii przede wszystkim spełnia przesłanki określone w art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38. Jeżeli przesłanki te są spełnione, ograniczenia dotyczące zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej nie są już rozpatrywane.
- 18 Różnica w traktowaniu zastosowana wobec skarżącego w rozumieniu art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 nie jest proporcjonalna, ponieważ skarżący nie może korzystać z opieki zdrowotnej pokrywanej z budżetu państwa ani we Włoszech, ani w państwie, które jest obecnie jego zwykłym miejscem zamieszkania i centrum jego interesów. Skarżący nie zamierza korzystać z systemu pomocy społecznej innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, lecz zamierza połączyć się ze swoją rodziną.
- 19 Zakładając nawet, że pojęcie „pomocy społecznej” ma zastosowanie do skarżącego, nie można automatycznie odmówić tego prawa obywatelowi Unii, który nie jest czynny zawodowo, bez rozpatrzenia istotnych okoliczności faktycznych w świetle jego integracji ze społeczeństwem lub poprzez analizę proporcjonalności pomocy przyznanej danej osobie w odniesieniu do systemu pomocy społecznej państwa jako całości.
- 20 Gwarancja równego traktowania obywateli Unii Europejskiej, którzy nie są czynni zawodowo, zależy wyłącznie od tego, czy spełniają oni przesłanki określone w art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38, gdy zamieszkują w danym państwie. Wynika to zarówno z art. 18 TFUE, jak i z art. 24 dyrektywy 2004/38 oraz z art. 4 rozporządzenia nr 883/2004.

Zwięzłe uzasadnienie odesłania prejudycjalnego

- 21 W niniejszej sprawie należy wyjaśnić, czy skarżący został słusznie pozbawiony prawa do korzystania z usług medycznych (opieki zdrowotnej) pokrywanych z budżetu państwa zgodnie z art. 17 ustawy o leczeniu (obecnie art. 9 i 11 ustawy o finansowaniu opieki zdrowotnej), w którym dokonano transpozycji art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38 do łotewskiego porządku prawnego.
- 22 Chociaż, jak wskazuje skarżący, obecnie jest on zatrudniony, ma prawo wnosić o ustalenie, czy był uprawniony do uzyskania korzystnego rozstrzygnięcia, m.in. po to, aby zapobiec podobnej sytuacji w przyszłości. Interes ten należy uznać za uzasadnioną podstawę dalszego prowadzenia postępowania.

- 23 Zdaniem Senāts kwestia ta ma znaczenie dla szeregu podstawowych wartości Unii Europejskiej. Po pierwsze, dla obywatelstwa Unii (art. 20 ust. 1 TFUE). Po drugie, dla swobody przemieszczania się i pobytu, będącej podstawową zasadą wynikającą z obywatelstwa Unii [art. 20 ust. 2 lit. a) TFUE i art. 21 TFUE]. Po trzecie, dla zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową (art. 18 TFUE).
- 24 W odniesieniu do dyrektywy 2004/38 i rozporządzenia nr 883/2004 cele tych przepisów są ściśle związane z prawem do swobodnego przemieszczania się obywateli Unii.
- 25 Z czterech pierwszych motywów dyrektywy 2004/38 oraz z art. 1 lit. a) tej dyrektywy wynika, że jej głównym celem jest ułatwienie i wzmocnienie korzystania z podstawowego prawa obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich (wyrok Brey, pkt 71; zob. także wyrok Metock i in., pkt 82). Znajduje to również odzwierciedlenie w tytule dyrektywy.
- 26 Rozporządzenie nr 883/2004 zostało przyjęte w celu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich, aby prawo do swobodnego przepływu osób było wykonywane skutecznie (motyw 45 rozporządzenia nr 883/2004) oraz aby przyczyniać się do podniesienia poziomu życia i warunków zatrudnienia (motyw 1 rozporządzenia) (wyrok Brey, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 27 Jednocześnie inny z celów dyrektywy 2004/38 jest zawarty w jej motywie 10: osoby korzystające z prawa pobytu nie powinny jednak stanowić nieracjonalnego obciążenia dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim w trakcie początkowego okresu pobytu. Ten drugi cel istnieje jednak z powodu pierwszego: ponieważ celem dyrektywy jest ułatwienie wykonywania prawa pobytu, państwa członkowskie uznały, że należy koniecznie zadbać o kontrolę finansowego ciężaru tej wolności (opinia rzecznika generalnego M. Watheleta w sprawie Gusa, pkt 52).
- 28 Biorąc pod uwagę interesy państw członkowskich w zakresie ochrony finansowej, dyrektywa ustanawia szereg wymogów i ograniczeń dozwolonych w art. 20 i 21 TFUE, dotyczących swobody przemieszczania się i pobytu na terytorium Unii Europejskiej. W niniejszej sprawie istotnym wymogiem, aby obywatel Unii Europejskiej, który nie jest czynny zawodowo, uzyskał prawo pobytu w przyjmującym państwie członkowskim (przez okres dłuższy niż trzy miesiące), jest wymóg przewidziany w art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38, a mianowicie, posiadanie wystarczających zasobów, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego w okresie pobytu, oraz bycie objętym pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym.
- 29 W niniejszej sprawie właściwe organy zastosowały zarówno przepisy dyrektywy 2004/38, jak i przepisy rozporządzenia 883/2004. Senāts nie ma żadnych

wątpliwości co do możliwości stosowania dyrektywy 2004/38, lecz uważa, że należy wyjaśnić **kwesnię znaczenia rozporządzenia nr 883/2004 w niniejszej sprawie**.

- 30 Trybunał orzekł, że rozróżnienie między świadczeniami objętymi zakresem zastosowania rozporządzenia nr 883/2004 a świadczeniami wyłączonymi z tego zakresu opiera się zasadniczo na elementach składowych każdego świadczenia, w szczególności na celach i przesłankach jego przyznania, a nie na fakcie, że świadczenie zostało lub nie zostało zakwalifikowane przez prawodawstwo krajowe jako świadczenie zabezpieczenia społecznego (wyroki: Molenaar, pkt 19; Komisja/Słowacja, pkt 70; Czerwiński, pkt 33).
- 31 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem świadczenie można uznać za świadczenie z tytułu zabezpieczenia społecznego, jeżeli jest przyznawane uprawnionym bez jakiegokolwiek indywidualnej i uznaniowej oceny potrzeb osobistych, w oparciu o sytuację określoną prawnie, oraz jeżeli dotyczy ono jednego z rodzajów ryzyka wyraźnie wymienionych w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 (wyroki: da Silva Martins, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo; Komisja/Słowacja, pkt 71).
- 32 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że pierwsza z dwóch przesłanek jest spełniona, gdy przyznanie świadczenia ma miejsce w świetle obiektywnych kryteriów, które, gdy są spełnione, uprawniają do świadczenia, nie pozwalając właściwemu organowi na branie pod uwagę innych okoliczności osobistych (wyroki: Hughes, pkt 17; Molenaar, pkt 21; Maaheimo, pkt 3; De Cuyper, pkt 23; Hughes, pkt 17; Komisja/Słowacja, pkt 73; A, pkt 34).
- 33 Jako że obie wskazane przesłanki mają charakter łączny, niespełnienie jednej z nich skutkuje tym, że dane świadczenie nie jest objęte zakresem stosowania rozporządzenia nr 883/2004 (wyrok A, pkt 33). Ze względu na to, że wykaz w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 ma charakter wyczerpujący, świadczenie, które nie odnosi się do jednego z rodzajów ryzyka wymienionych w tym artykule w każdym wypadku znajdzie się poza zakresem stosowania rozporządzenia nr 883/2004 (wyroki: Hoeckx, pkt 12; Scrivner i Cole, pkt 19; Otte/Niemcy, pkt 22; Molenaar, pkt 20; da Silva Martins, pkt 41).
- 34 Obecnie łotewski system opieki zdrowotnej opiera się głównie na świadczeniu usług opieki zdrowotnej pokrywanych z budżetu państwa, które jest finansowane z pobieranych podatków. Od 2018 r. jest ono również finansowane z obowiązkowych składek na państwowe ubezpieczenie społeczne. Źródła finansowania opieki zdrowotnej stanowią również: współpłatność pacjentów, środki z dobrowolnego ubezpieczenia, finansowanie z budżetów gminnych na podstawie przepisów gminnych, dochody z instytucji opieki zdrowotnej oraz prywatne inwestycje w ośrodki medyczne. Ogólnie rzecz biorąc, można powiedzieć, że finansowanie opieki zdrowotnej na Łotwie jest zasadniczo publiczne. W świetle powyższego obecnie system opieki zdrowotnej na Łotwie można określić jako system obowiązkowego krajowego ubezpieczenia

zdrowotnego; ustawa budżetowa państwa na dany rok określa wysokość jego finansowania.

- 35 Zgodnie z prawem łotewskim niektóre kategorie osób określone ustawowo mogą korzystać z opieki zdrowotnej pokrywanej z budżetu państwa. Pozostali mieszkańcy mogą korzystać z usług medycznych, płacąc stawki stosowane przez placówkę służby zdrowia lub opłaty ustalone za usługi świadczone przez specjalistę.
- 36 Obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej, którzy nie wykonują pracy najemnej lub nie prowadzą działalności na własny rachunek na Łotwie, są wyłączeni z kategorii osób, które mogą korzystać z usług opieki zdrowotnej pokrywanych z budżetu państwa.
- 37 Mając to na uwadze, usługi zdrowotne są świadczone na rzecz każdego mieszkańca Łotwy należącego do jednej z kategorii określonych w ustawie, niezależnie od środków finansowych, jakimi on dysponuje. Kryteria brane pod uwagę przy ocenie włączenia danej osoby do wspomnianych kategorii są wyraźnie obiektywne i opisują cechy, które osoba ta musi posiadać, aby mogła zostać wpisana do rejestru osób korzystających z usług zdrowotnych i w związku z tym korzystać z usług opieki zdrowotnej pokrywanych z budżetu państwa. Z przepisów nie wynika, że właściwy organ ma prawo lub obowiązek uwzględnienia wszelkich innych okoliczności osobistych. W związku z tym świadczenie usług opieki zdrowotnej (jako rzeczowe świadczenie zabezpieczenia społecznego) mogłoby spełniać pierwszą przesłankę stosowania rozporządzenia nr 883/2004. Podobnie usługi opieki zdrowotnej mogłyby spełniać przesłanki określone w art. 3 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 883/2004.
- 38 Stosowanie rozporządzenia nr 883/2004 potwierdza między innymi charakter formularza S1, ustanowionego na podstawie rzeczzonego rozporządzenia, który to formularz wydaje się, gdy obywatel państwa członkowskiego mieszka w państwie innym niż państwo, w którym jest ubezpieczony. W takiej sytuacji osoba i członkowie jej rodziny mają prawo do wszystkich świadczeń w formie usług (takich jak opieka zdrowotna) przewidzianych w prawie państwa ich zamieszkania, tak jakby byli tam ubezpieczeni. Jednakże w niniejszej sprawie skarżący nie otrzymał wspomnianego formularza. Jak jednak wynika z akt sprawy, jest to spowodowane wyłącznie tym, że właściwy organ włoski uznał, iż skarżący powinien zostać wyłączony z jego systemu opieki zdrowotnej, gdy przeniósł się na Łotwę, w związku z czym nie należy wydawać mu owego formularza. W niniejszej sprawie istotny jest również formularz E104, który zawiera informacje o okresach ubezpieczenia danej osoby w państwie wydającym formularz (w niniejszym przypadku we Włoszech).
- 39 Jednocześnie należy zauważyć, że art. 3 ust. 5 rozporządzenia nr 883/2004 wyłącza pomoc społeczną i medyczną z zakresu stosowania tego rozporządzenia.

- 40 W świetle powyższego w niniejszej sprawie konieczne jest wyjaśnienie, czy rozporządzenie (WE) nr 883/2004 może być stosowane do usług opieki zdrowotnej.
- 41 **W przypadku gdyby rozporządzenie nr 883/2004 miało zastosowanie w niniejszej sprawie**, należałoby uwzględnić następujące kwestie.
- 42 Celem art. 11 ust. 3 lit. e) rozporządzenia nr 883/2004 jest określenie ustawodawstwa krajowego mającego zastosowanie do otrzymywania świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego, o których mowa w art. 3 ust. 1 tego rozporządzenia, w przypadku gdy przepisy wyżej wymienionego art. 11 ust. 3 lit. a)–d) tego rozporządzenia nie mają zastosowania do danej osoby, w szczególności do osoby niebędącej czynną zawodowo. Artykuł 11 ust. 3 lit. e) rozporządzenia nr 883/2004 ma na celu uniknięcie jednoczesnego zastosowania kilku krajowych ustawodawstw do określonej sytuacji i mogących z tego wynikać komplikacji, jak również zapobieżenie pozbawieniu osób objętych zakresem stosowania wspomnianego rozporządzenia ochrony w dziedzinie zabezpieczenia społecznego z powodu braku ustawodawstwa, które mogłoby mieć do nich zastosowanie (zob. podobnie wyrok Brey, pkt 38 i nast.).
- 43 System norm kolizyjnych zawarty w rozporządzeniu nr 883/2004 charakteryzuje się tym, że jego skutkiem jest zastąpienie prawodawcy każdego państwa członkowskiego w zakresie kompetencji do określania zakresu i przesłanek stosowania prawa krajowego, zarówno jeżeli chodzi o osoby mu podlegające oraz terytorium, w ramach którego przepisy krajowe wywierają skutki (zob. wyrok Ten Holder, pkt 21).
- 44 W niniejszej sprawie, ze względu na to, iż skarżącemu odmówiono dostępu do włoskiego i łotewskiego systemu opieki zdrowotnej, zaistniała sytuacja, w której skarżący był całkowicie pozbawiony ochrony w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. Sytuacja ta miała miejsce, ponieważ skarżący skorzystał z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się. Sytuacja, w której dana osoba jest wyłączona z systemów zabezpieczenia społecznego we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej, których dotyczy konkretny przypadek, nie powinna być dopuszczalna. Jak wynika ze wspomnianego wyżej orzecznictwa Trybunału, art. 11 ust. 3 lit. e) rozporządzenia nr 883/2004 został wprowadzony właśnie w celu zapobieżenia takim sytuacjom. Jednocześnie nie jest całkowicie jasne, które państwo członkowskie popełniło błąd przy stosowaniu własnego ustawodawstwa – Włochy, poprzez wyłączenie skarżącego ze swojego systemu opieki zdrowotnej z powodu przeniesienia skarżącego, czy też Łotwa, poprzez odmowę włączenia skarżącego do krajowego systemu opieki zdrowotnej, ponieważ w czasie, gdy skarżący o to wnioskował, nie pracował na Łotwie.
- 45 **Jeżeli przepisy rozporządzenia nr 883/2004 nie mają zastosowania w niniejszej sprawie**, to biorąc pod uwagę, że skarżący jest obywatelem Unii,

należałoby rozstrzygnąć, czy rozwiązanie przewidziane w przepisie lotewskim jest zgodne z art. 18 i 21 TFUE.

- 46 Trybunał orzekł, że status obywatela Unii ma stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich, pozwalający tym spośród nich, którzy znajdują się w takiej samej sytuacji, korzystać w zakresie *ratione materiae* Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z takiego samego traktowania wobec prawa, bez względu na przynależność państwową i z zastrzeżeniem wyraźnie przewidzianych wyjątków (wyroki: Grzelczyk, pkt 31; D’Hoop, pkt 28; N., pkt 27).
- 47 Stwierdzono również, że każdy obywatel Unii może powołać się na zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową ustanowiony w art. 18 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej we wszystkich sytuacjach należących do zakresu zastosowania *ratione materiae* prawa Unii. Do tych sytuacji należą sytuacje objęte wykonywaniem swobody przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich przyznanej w art. 20 ust. 2 akapit pierwszy lit. a) TFUE i w art. 21 TFUE (wyroki: N., pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo; Dano, pkt 59).
- 48 Z utrwalonego orzecznictwa wynika również, że uregulowanie krajowe, które stawia w mniej korzystnej sytuacji niektórych obywateli danego państwa członkowskiego z tego tylko powodu, że skorzystali oni ze swobody przemieszczania się i pobytu w innym państwie członkowskim, stanowi ograniczenie swobód przysługujących każdemu obywatelowi Unii na gruncie art. 21 ust. 1 TFUE (wyroki: Martens, pkt 25; A, pkt 60).
- 49 W wyroku Trojani Trybunał orzekł zasadniczo, że skoro obywatel Unii posiada kartę pobytu w państwie członkowskim, to może on powoływać się na art. 18 TFUE, aby otrzymać świadczenia socjalne na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa członkowskiego (wyrok Trojani, pkt 46).
- 50 Sytuacja rozpatrywana w niniejszej sprawie wskazuje, że mogło dojść do poważnego naruszenia praw skarżącego, które to naruszenie ogranicza jego prawo do swobodnego przemieszczania się i pozbawia go praw, w odniesieniu do których Unia Europejska przyjęła szereg przepisów koordynujących w dziedzinie zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej. Poprzez sam fakt bycia obywatelem Unii skarżący rzeczywiście ma prawo do publicznej opieki zdrowotnej, które jest objęte zakresem wyżej wymienionych przepisów. W związku z tym wspomniany status uprawnia skarżącego do otrzymania wnioskowanych świadczeń. W konsekwencji nawet w braku przepisów prawa wtórnego wystarczy, że skarżący zwróci się o opiekę zdrowotną pokrywaną z budżetu państwa, opierając się wyłącznie na statusie obywatela Unii.
- 51 Ułatwienia, jakie traktat przyznaje obywatelom Unii w zakresie swobodnego przemieszczania się, nie byłyby bowiem w pełni skuteczne, gdyby obywatel państwa członkowskiego miał zostać zniechęcony do skorzystania z nich za

sprawą trudności wynikających z przepisów państwa członkowskiego jego pochodzenia w związku z jego pobylem w innym państwie członkowskim, które stawiają go w niekorzystnej sytuacji z tego tylko względu, że skorzystał z tych ułatwień (wyroki: Martens, pkt 26; A, pkt 61).

- 52 Artykuł 18 akapit pierwszy TFUE stanowi, że w zakresie zastosowania traktatów i bez uszczerbku dla postanowień szczególnych, które one przewidują, zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową. Jednocześnie Trybunał podkreślił ograniczony charakter swobody przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich. W szczególności art. 20 ust. 2 akapit drugi TFUE wyraźnie stanowi, że prawa przyznane na mocy tego artykułu są wykonywane na warunkach i w granicach określonych przez traktaty i środki przyjęte w ich zastosowaniu. Na mocy art. 21 ust. 1 TFUE prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich przysługuje obywatelom Unii wyłącznie z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w traktatach i w środkach przyjętych w celu ich wykonania (wyroki: Brey, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo; Dano, pkt 60; Baumbest i R., pkt 84 i nast.; Trojani, pkt 31 i nast.).
- 53 Ograniczenie swobody przemieszczania się może być uzasadnione na gruncie prawa Unii jedynie wówczas, gdy u jego podstaw leżą obiektywne względy interesu ogólnego niezwiązane z obywatelstwem osób, których ono dotyczy, i gdy jest ono proporcjonalne do słusznego celu realizowanego przez prawo krajowe. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że środek jest proporcjonalny, gdy pozwalając na osiągnięcie zamierzonego celu, nie wykracza poza to, co jest konieczne do jego realizacji (wyroki: Martens, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo; A, pkt 67).
- 54 Zgodnie z włoskim systemem prawnym obywatel włoski zarejestrowany za granicą traci prawo do korzystania z opieki zdrowotnej tego państwa za granicą. Jeżeli łotewskie przepisy są zgodne z przepisami dyrektywy 2004/38 i rozporządzenia nr 883/2004, dojdzie do sytuacji, w której skarżący nie będzie miał dostępu do usług publicznej opieki zdrowotnej żadnego z państw członkowskich, co zdaniem Senāts jest sprzeczne z wysiłkami Unii Europejskiej na rzecz zapewnienia swobodnego przepływu osób w Unii Europejskiej i integracji europejskiej.
- 55 Trybunał miał już okazję rozpatrywać kwestie związane z wzajemnym oddziaływaniem dyrektywy 2004/38 i rozporządzenia nr 883/2004. Zdaniem Senāts najbardziej istotną sprawą w kontekście niniejszego sporu jest sprawa Brey. Jednakże jak dotąd nie rozpatrywano żadnych spraw bezpośrednio związanych ze świadczeniem publicznej opieki zdrowotnej na rzecz obywateli Unii Europejskiej w państwach członkowskich, w których publiczna opieka zdrowotna jest świadczona ich obywatelom.
- 56 Trybunał orzekł, że o ile rozporządzenie nr 883/2004 ma na celu zagwarantowanie obywatelom Unii, którzy korzystają z prawa do swobodnego przepływu pracowników, zachowania prawa do niektórych świadczeń z zakresu

zabezpieczenia społecznego przyznanych przez ich państwa członkowskie pochodzenia, o tyle dyrektywa 2004/38 pozwala ze swej strony przyjmującemu państwu członkowskiemu nałożyć na obywateli Unii – gdy nie mają oni lub już nie mają statusu pracownika najemnego lub osoby pracującej na własny rachunek – uzasadnione ograniczenia w odniesieniu do przyznawania świadczeń społecznych, aby obywatele ci nie stanowili nieracjonalnego obciążenia dla systemu pomocy społecznej tego państwa członkowskiego (wyrok Brey, pkt 57).

- 57 Trybunał odniósł się do prawa pracowników do swobodnego przemieszczania się oraz do wynikającego z niego prawa do otrzymywania świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego. Skarżący podkreślił, że przeniósł się na Łotwę, aby połączyć się z rodziną. Chociaż, jak wskazano powyżej, art. 11 ust. 3 lit. e) rozporządzenia (WE) nr 883/2004 ma zastosowanie do osób niebędących czynnymi zawodowo, należy zauważyć, że uzasadnione byłoby również rozpatrzenie tej kwestii z punktu widzenia swobodnego przepływu pracowników. Wnioskodawcy wydano formularz E104 zawierający informacje o okresach ubezpieczenia obejmującego daną osobę w państwie wydającym formularz. Jest zatem możliwe, że skarżący miał status pracownika we Włoszech i że gdy przeniósł się na Łotwę, skorzystał również z prawa do swobodnego przemieszczania się jako pracownik. Ponadto skarżący szukał pracy od czasu przeniesienia się na Łotwę i pozostaje w stosunku pracy od stycznia 2018 r. Jednocześnie, ponieważ w chwili przeniesienia się na Łotwę skarżący nie miał statusu pracownika (lub utracił ten status), uzasadnione jest nałożenie, zgodnie z dyrektywą 2004/38, jak wspomniano powyżej, pewnych ograniczeń w przyznawaniu świadczeń, aby osoba ta nie stała się obciążeniem dla łotewskiego systemu pomocy społecznej.
- 58 Artykuł 24 dyrektywy 2004/38 i art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 określają zakres **zasady niedyskryminacji** obywateli Unii Europejskiej, którzy korzystają ze swobody przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, ustanowionej w art. 18 TFUE. Senāts obawia się, że w niniejszej sprawie zasada równości została naruszona, ponieważ skarżący jako obywatel Włoch, który skorzystał z prawa do swobodnego przemieszczania się, znajduje się w niekorzystnej sytuacji w stosunku do obywateli łotewskich i członków rodziny obywatela Unii, który przeniósł się na Łotwę ze względów zawodowych.
- 59 W niniejszej sprawie władze łotewskie wskazały, że ochrona zasobów finansowych Łotwy jest uzasadnionym celem ograniczeń w przyznawaniu świadczeń socjalnych. Może to być uzasadniony cel, ale Senāts ma wątpliwości, czy cel ten jest proporcjonalny w niniejszej sprawie.
- 60 Skoro prawo do swobodnego przemieszczania się jest jako podstawowa zasada prawa Unii zasadą ogólną, warunki przewidziane w art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38 należy interpretować w sposób zawężający (wyrok Brey, pkt 70; zob. analogicznie także wyroki: Kamberaj, pkt 86; Chakroun, pkt 43) oraz z poszanowaniem ograniczeń wynikających z prawa Unii i zasady

- proporcjonalności (wyroki: Baumbast i R, pkt 91; Zhu i Chen, pkt 32; Brey, pkt 70).
- 61 Rozpatrując, czy dana osoba stała się nieracjonalnym obciążeniem dla pomocy społecznej państwa członkowskiego, władze krajowe powinny stosować wytyczne określone w orzecznictwie Trybunału, w szczególności obowiązek uwzględnienia okoliczności każdego przypadku.
 - 62 Jeśli chodzi o indywidualne badanie mające na celu podjęcie globalnej oceny obciążenia, jakie konkretnie stanowiłoby przyznanie świadczenia dla całego krajowego systemu pomocy społecznej rozpatrywanego w postępowaniu głównym, Trybunał orzekł, że pomoc przyznana jednemu zainteresowanemu trudno uznać za „nieracjonalne obciążenie” dla państwa członkowskiego w rozumieniu art. 14 ust. 1 dyrektywy 2004/38, ponieważ może ona obciążać dane państwo członkowskie nie po złożeniu pojedynczego wniosku o przyznanie świadczenia, lecz po zsumowaniu wszelkich przedstawionych mu wniosków indywidualnych (wyroki: Alimanovic, pkt 62; García Nieto i in., pkt 50).
 - 63 Trybunał stwierdził, że automatyczne wykluczenie przez przyjmujące państwo członkowskie obywateli innych państw członkowskich, którzy nie są czynni zawodowo, z korzystania z danego świadczenia społecznego, nawet w odniesieniu do okresu po upływie trzech miesięcy pobytu, o którym mowa w art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, nie pozwala właściwym organom przyjmującego państwa członkowskiego, gdy zasoby zainteresowanego są niższe od kwoty referencyjnej dla przyznawania tego świadczenia, do dokonania zgodnie z wymaganiami wynikającymi w szczególności z art. 7 ust. 1 lit. b) i art. 8 ust. 4 tej dyrektywy oraz zasady proporcjonalności całościowej oceny obciążenia, które wynikałoby konkretnie z przyznania tego świadczenia, dla całego systemu pomocy społecznej w zależności od indywidualnych okoliczności cechujących sytuację zainteresowanego (wyrok Brey, pkt 77).
 - 64 W niniejszej sprawie zarówno właściwe władze łotewskie, jak i sądy niższej instancji uznały, że ta szczególna sytuacja sama w sobie stanowi nieracjonalne obciążenie dla łotewskiego systemu pomocy społecznej. Jednakże w świetle wniosków Trybunału mogą pojawić się wątpliwości co do tej oceny. W niniejszej sprawie należy ocenić szczególną sytuację skarżącego, biorąc pod uwagę na przykład okoliczność, że skarżący przeniósł się na Łotwę, aby połączyć się z rodziną, że skarżący pracował we Włoszech i szukał pracy na Łotwie oraz że ma dwoje małoletnich dzieci pozostających na jego utrzymaniu, które są zarówno obywatelami Włoch, jak i Łotwy. Wskazuje to, że wnioskodawca ma bliskie więzi osobiste z Łotwą, co nie pozwala na automatyczne wyłączenie skarżącego z państwowego systemu opieki zdrowotnej.
 - 65 Istotne jest, że w odniesieniu do świadczeń z tytułu pomocy społecznej obywatel Unii może się domagać równego traktowania z obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego na podstawie art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38 tylko wtedy, gdy jego pobyt na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego

spełnia przesłanki określone w tej dyrektywie (wyroki: Dano, pkt 69; Alimanovic, pkt 49; García-Nieto i in., pkt 38). Nic nie sprzeciwia się uregulowaniu krajowemu, które uzależnia przyznanie świadczeń społecznych obywatelom nieaktywnym ekonomicznie od merytorycznej przesłanki polegającej na spełnieniu przez nich wymogów koniecznych posiadania legalnego prawa pobytu w przyjmującym państwie członkowskim (wyroki: Brey, pkt 44; Dano, pkt 69; opinia rzecznika generalnego w sprawie Komisja/Zjednoczone Królestwo, pkt 77). Jednakże Trybunał orzekł także, że takie uregulowanie stanowi dyskryminację pośrednią. W związku z powyższym takie uregulowanie, aby było uzasadnione, musi dążyć do osiągnięcia prawnie uzasadnionego celu i nie może przekraczać granic niezbędnych do osiągnięcia tego celu (wyrok Komisja/Zjednoczone Królestwo, pkt 76).

- 66 W niniejszej sprawie bezsporne jest, że skarżący spełnia przesłanki pobytu określone w art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38. Z decyzji administracyjnych wynika jednak, że przesłanka legalnego pobytu staje się przeszkodą, której skutkiem jest wyłączenie prawa do świadczenia z tytułu zabezpieczenia społecznego (opieki zdrowotnej pokrywanej z budżetu państwa). Senāts ma wątpliwości, czy jest to zgodne z przepisami dyrektywy 2004/38 i rozporządzenia 883/2004. Innymi słowy, powstaje pytanie, czy okoliczność, że wnioskodawca jest objęty pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym, które jest jedną z przesłanek legalności pobytu przewidzianego w dyrektywie 2004/38, może stanowić podstawę odmowy włączenia go do państwowego systemu opieki zdrowotnej. Jednocześnie pojawia się obawa, czy ograniczenia wprowadzone w celu ochrony interesów finansowych łotewskiego systemu opieki społecznej są odpowiednie, czy też wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu.
- 67 Ponadto należy rozważyć kwestię **odwrotnej dyskryminacji** (*reverse discrimination*). W niniejszej sprawie, jak wynika z ustawy o finansowaniu opieki zdrowotnej, członek rodziny zatrudnionego obywatela Unii Europejskiej miałby prawo do publicznej opieki zdrowotnej. Ponieważ jednak skarżący pozostaje w związku małżeńskim z obywatelką Łotwy, która nie skorzystała ze swobody przemieszczania się, odmówiono mu dostępu do opieki zdrowotnej jako członkowi rodziny z tytułu zawarcia związku małżeńskiego.
- 68 Trybunał orzekł, że w zakresie, w jakim dany obywatel Unii nigdy nie skorzystał z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się i zawsze przebywał w państwie członkowskim, którego przynależność państwową posiada, obywatel ten nie wchodzi w zakres pojęcia beneficjenta w rozumieniu art. 3 ust. 1 dyrektywy 2004/38, a zatem nie ma ona do niego zastosowania (wyrok McCarthy, pkt 39).
- 69 Stwierdzono również, że celem obywatelstwa Unii nie jest rozszerzenie przedmiotowego zakresu stosowania traktatu na sytuacje wewnętrzne pozostające bez związku z prawem Unii. W takim przypadku wszelka dyskryminacja obywatela państwa członkowskiego musi być uregulowana instrumentami prawnymi tego państwa (wyrok Land Nordrhein-Westfalen/Uecker i Jacquet/Land

Nordrhein-Westfalen, pkt 23; zob. także wyroki: Garcia Avello, pkt 26; Schempp, pkt 20; Gouvernement de la Communauté française i Gouvernement wallon, pkt 39).

- 70 Jednocześnie Trybunał orzekł, że sytuacje wchodzące w zakres stosowania *ratione materiae* prawa Unii obejmują w szczególności sytuacje wynikające z korzystania z podstawowych swobód zagwarantowanych przez traktat oraz korzystania ze swobody przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich (wyroki: Nerkowska, pkt 26; Bidar, pkt 33; Schempp, pkt 17 i 18).
- 71 Jeżeli dana osoba skorzystała ze swobody gwarantowanej przez porządek prawny Unii i ma to wpływ na jej uprawnienie do wypłaty świadczenia przewidzianego przez ustawodawstwo krajowe, sytuacja ta nie może być uważana za sytuację czysto wewnętrzną i niemającą związku z prawem Unii (wyrok Nerkowska, pkt 29).
- 72 W jednej ze spraw Trybunał orzekł, że prawo Unii Europejskiej ma zastosowanie do sytuacji, w której osobą korzystającą z prawa do swobodnego przemieszczania się nie był sam skarżący, lecz jego była żona. Trybunał orzekł zasadniczo, że okoliczność, iż inna osoba skorzystała z praw przyznanych przez Unię Europejską, oraz to, że sytuacja ta jako całość doprowadziła do powstania wystarczającego związku z prawem Unii, oznaczała, iż prawa te zostały również przyznane skarżącemu (wyrok Schempp, pkt 25).
- 73 W niniejszej sprawie sytuacja różni się od sytuacji we wspomnianej sprawie, ponieważ to sam skarżący, a nie jego małżonka, skorzystał z przysługującego w Unii Europejskiej prawa do swobodnego przemieszczania się. Jednakże, podobnie jak w wyżej wymienionym wyroku Trybunału, nie można uznać, że mamy do czynienia z sytuacją czysto wewnętrzną, która nie ma żadnego związku z prawem Unii. Należy pamiętać, że wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową jest zakazana. Ponadto Senāts obawia się, że w niniejszej sprawie doszło do poważnego naruszenia nie tylko obywatelstwa europejskiego skarżącego, lecz również istoty wynikających z niego praw (prawa do swobodnego przemieszczania się). Zatem w odniesieniu do skarżącego, nawet jeśli jego małżonka, obywatelka łotewska, nie skorzystała z prawa do swobodnego przemieszczania się, powinny mieć do niego zastosowanie te same przepisy prawa Unii, które miałyby zastosowanie do członka rodziny obywatela Unii.
- 74 Skarżący, jako małżonek obywatelki Łotwy, powinien mieć możliwość korzystania z tych samych korzyści co członek rodziny obywatela Unii, który przenosi się na Łotwę ze względów zawodowych.