

Sprawa C-488/21

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Data wpływu:

10 sierpnia 2021 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Court of Appeal (Irlandia)

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

27 lipca 2021 r.

Strona skarżąca/druga strona postępowania odwoławczego:

GV

Strona pozwana/strona wnosząca odwołanie:

Chief Appeals Officer

Social Welfare Appeals Office

Minister for Employment Affairs and Social Protection

Ireland

Attorney General

COURT OF APPEAL [sąd apelacyjny]

[...]

W SPRAWIE KONSTYTUCJI

W SPRAWIE EUROPEAN CONVENTION ON

**HUMAN RIGHTS ACT 2003 [Ustawy dotyczącej Europejskiej konwencji
praw człowieka z 2003 r.]**

MIĘDZY

GV

STRONA SKARŻĄCA

-A-

CHIEF APPEALS OFFICER [głównym urzędnikiem ds. odwołań], **SOCIAL WELFARE APPEALS OFFICE** [urzędem odwoławczym ds. ochrony socjalnej]

MINISTER FOR EMPLOYMENT AFFAIRS AND SOCIAL PROTECTION [ministrem pracy i ochrony socjalnej]

IRELAND, ATTORNEY GENERAL [prokuratorem generalnym]

STRONA POZWANA

**WNIOSEK O WYDANIE ORZECZENIA W TRYBIE
PREJUDYCJALNYM**

ARTYKUŁ 267 TFUE

[...]

Court of Appeal [sąd apelacyjny] Irlandii [...] niniejszym kieruje do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zwanego dalej „Trybunałem” lub „TSUE”) wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie artykułu 267 TFUE, zawierający pytania przedstawione poniżej.

PRZEDŁOŻONE PYTANIA

- 1 Court of Appeal [sąd apelacyjny] niniejszym zwraca się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
 - (i) Czy pochodne prawo pobytu przysługujące bezpośredniemu wstępnemu pracownika najemnego będącego obywatelem Unii na podstawie art. 7 ust. 2 dyrektywy 2004/38/WE jest uzależnione od tego, aby ten wstępny nadal pozostawał na utrzymaniu tego pracownika?
 - (ii) Czy dyrektywa 2004/38/WE stoi na przeszkodzie temu, aby przyjmujące państwo członkowskie ograniczyło dostęp do świadczenia z tytułu pomocy społecznej członkowi rodziny pracownika najemnego będącego obywatelem Unii, któremu to członkowi przysługuje pochodne prawo pobytu ze względu na pozostawanie na utrzymaniu tego pracownika, jeżeli dostęp do takiego świadczenia oznaczałby, że ten członek rodziny przestałby pozostawać na utrzymaniu tego pracownika?

- (iii) Czy dyrektywa 2004/38/WE stoi na przeszkodzie temu, aby przyjmujące państwo członkowskie ograniczyło dostęp do świadczenia z tytułu pomocy społecznej członkowi rodziny pracownika najemnego będącego obywatelem Unii, któremu to członkowi przysługuje pochodne prawo pobytu ze względu na pozostawanie na utrzymaniu tego pracownika, na tej podstawie, że wypłata świadczenia spowoduje, iż ten członek rodziny stanie się nieracjonalnym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej tego państwa?

Prawo pobytu na mocy dyrektywy 2004/38/WE

- 2 W dyrektywie 2004/38/WE określono warunki, które regulują korzystanie z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu obywateli Unii oraz członków ich rodzin. Prawo pobytu ujęte w dyrektywie 2004/38/WE zostało określone poprzez odniesienie do spełnienia pewnych warunków.
- 3 W art. 3 dyrektywy określono jej „beneficjentów”, czyli obywateli Unii, którzy przenoszą się do innego państwa członkowskiego lub przebywają w innym państwie członkowskim, oraz członków ich rodzin. Artykuł 2 ust. 2 definiuje „członka rodziny” jako:
- (a) współmałżonka;
 - (b) partnera, z którym obywatel Unii zawarł zarejestrowany związek partnerski, na podstawie ustawodawstwa danego państwa członkowskiego, jeżeli ustawodawstwo przyjmującego państwa członkowskiego uznaje równoważność między zarejestrowanym związkiem partnerskim a małżeństwem, oraz zgodnie z warunkami ustanowionymi w odpowiednim ustawodawstwie przyjmującego państwa członkowskiego;
 - (c) bezpośrednich zstępnych, którzy nie ukończyli dwudziestego pierwszego roku życia lub pozostają na utrzymaniu, oraz tych współmałżonka lub partnera, jak zdefiniowano w lit. b);
 - (d) bezpośrednich wstępnych pozostających na utrzymaniu oraz tych współmałżonka lub partnera, jak zdefiniowano w lit. b).
- 4 Strona skarżąca w postępowaniu głównym (druga strona postępowania odwoławczego), GV, jest członkiem rodziny w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. d), tj. mieści się w definicji bezpośredniego wstępnego pozostającego na utrzymaniu.
- 5 Rozdział III dyrektywy ustanawia zakres prawa pobytu, które przysługuje osobom kwalifikującym się zgodnie z warunkami zawartymi w dyrektywie. Artykuł 6 przyznaje prawo pobytu na okres nieprzekraczający trzech miesięcy bez konieczności spełnienia jakichkolwiek warunków i formalności innych niż wymóg posiadania ważnego dowodu tożsamości lub paszportu.

- 6 Artykuł 7 przewiduje prawo pobytu przez okres dłuższy niż trzy miesiące i można się na nie powoływać, w razie gdy obywatele Unii:
- (a) są pracownikami najemnymi lub osobami pracującymi na własny rachunek w przyjmującym państwie członkowskim; lub
 - (b) posiadają wystarczające zasoby dla siebie i członków ich rodziny, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego w okresie pobytu, oraz są objęci pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym w przyjmującym państwie członkowskim; lub
 - (c) – są zapisani do instytucji prywatnej lub publicznej, uznanej lub finansowanej przez przyjmujące państwo członkowskie na podstawie przepisów prawnych lub praktyki administracyjnej, zasadniczo w celu odbycia studiów, włącznie z kształceniem zawodowym; oraz
 - są objęci pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym w przyjmującym państwie członkowskim i zapewnią odpowiednią władzę krajową, za pomocą oświadczenia lub innego równoważnego środka według własnego wyboru, że posiadają wystarczające zasoby dla siebie i członków rodziny, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego w okresie ich pobytu; lub
 - (d) są członkami rodziny towarzyszącymi lub dołączającymi do obywatela Unii, który spełnia warunki określone w lit. a), b) lub c).
- 7 W art. 14 dyrektywy 2004/38/WE przewidziano zachowanie prawa pobytu:
1. Obywatele Unii i członkowie ich rodziny posiadają prawo pobytu przewidziane w art. 6 tak długo, dopóki nie staną się nieracjonalnym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim.
 2. Obywatele Unii i członkowie ich rodziny posiadają prawo pobytu przewidziane w art. 7, 12 i 13 tak długo, dopóki spełniają warunki w nich określone.
- W szczególnych przypadkach, kiedy istnieją racjonalne wątpliwości co do spełniania przez obywatela Unii lub członków jego rodziny warunków określonych w art. 7, 12 i 13, państwa członkowskie mogą dokonać weryfikacji, czy warunki te są spełnione. Weryfikacja nie jest przeprowadzana systematycznie.
- 8 Dyrektywa 2004/38/WE nie reguluje bezpośrednio dostępu do systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich. Pozwala to państwom członkowskim na ograniczenie dostępu do ich systemów zabezpieczenia

społecznego oraz na wykluczenie osób, które nie posiadają prawa pobytu z możliwości korzystania z dostępu do ich systemów zabezpieczenia społecznego. W motywie 10 stwierdza się:

(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. Zatem korzystanie z prawa pobytu dla obywateli Unii i członków ich rodzin w okresach przekraczających trzy miesiące powinno podlegać określonym warunkom.

9 Ponadto w motywie 21 stwierdza się:

(21) Jednakże przyjmującemu państwu członkowskiemu należy pozostawić swobodę decydowania, czy zamierza przyznać świadczenia z zakresu pomocy społecznej obywatelom Unii, którzy nie są pracownikami najemnymi, osobami pracującymi na własny rachunek, lub które zachowują ten status, lub członkom ich rodziny podczas pierwszych trzech miesięcy pobytu lub dłuższego okresu w przypadku osób poszukujących pracy, albo stypendia pokrywające koszty utrzymania w czasie studiów, włącznie z kształceniem zawodowym, przed nabyciem prawa do stałego pobytu przez te same osoby.

10 W tym kontekście istotny jest również art. 24 w sprawie prawa obywateli Unii, który stanowi:

1. Z zastrzeżeniem specjalnych przepisów wyraźnie określonych w traktacie i prawie wtórnym wszyscy obywatele Unii zamieszkujący na podstawie niniejszej dyrektywy na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego są traktowani na równi z obywatelami tego państwa członkowskiego w zakresie ustanowionym w traktacie. Korzystanie z tego prawa obejmuje członków rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich i posiadają prawo pobytu lub stałego pobytu.

2. W drodze odstępstwa od ust. 1, przyjmujące państwo członkowskie nie jest zobowiązane do przyznania uprawnienia do pomocy społecznej w ciągu pierwszych trzech miesięcy pobytu lub, w określonym przypadku, dłuższego okresu przewidzianego w art. 14 ust. 4 lit. b), ani nie jest zobowiązane – przed nabyciem prawa stałego pobytu – do udzielania pomocy dla pokrycia kosztów utrzymania w czasie studiów, włącznie z kształceniem zawodowym, w postaci stypendiów lub pożyczek studenckich, dla osób niebędących pracownikami najemnymi, osób pracujących na własny rachunek, osób, które zachowują ten status, i członków ich rodziny.

The European Communities (Free Movement of Persons) Regulations 2015

- 11 Obowiązki wynikające z dyrektywy 2004/38/WE zostały wprowadzone do prawa irlandzkiego na mocy European Communities (Free Movement of Persons) Regulations 2015 [rozporządzenia w sprawie Wspólnot Europejskich (swobodny przepływ osób) z 2015 r.], S.I. 2015, nr 548, zwanego dalej „rozporządzeniem z 2015 r.”.
- 12 Artykuł 3 ust. 5 lit. b) rozporządzenia z 2015 r. definiuje „*kwalfikującego się członka rodziny*” jako:
- (i) małżonka obywatela Unii lub osobę pozostającą z nim w związku partnerskim,
 - (ii) bezpośredniego zstępnego obywatela Unii lub małżonka obywatela Unii albo osoby pozostającej z nim w związku, będącego –
 - (I) w wieku poniżej 21 lat lub
 - (II) na utrzymaniu obywatela Unii, jego małżonka lub osoby pozostającej z nim w związku partnerskim, lub
 - (iii) bezpośredniego wstępnego na utrzymaniu obywatela Unii, jego małżonka lub osoby pozostającej z nim w związku partnerskim.
- 13 Prawo do pobytu w Irlandii jest ustanowione w art. 6 rozporządzenia z 2015 r., przy czym art. 6 ust. 3 lit. a) stanowi:
- (3) (a) Obywatel Unii, do którego stosuje się art. 3 ust. 1 lit. a), może przebywać w danym państwie przez okres dłuższy niż 3 miesiące, jeżeli
 - (i) jest pracownikiem najemnym lub pracuje na własny rachunek w tym państwie,
 - (ii) posiada wystarczające środki dla siebie i członków swojej rodziny, aby nie stanowić nieracjonalnego obciążenia dla systemu pomocy społecznej państwa, oraz posiada pełne ubezpieczenie zdrowotne dla siebie i członków swojej rodziny,
 - (iii) jest zapisany do instytucji edukacyjnej akredytowanej lub finansowanej przez państwo, głównie w celu odbycia tam studiów, i posiada pełne ubezpieczenie zdrowotne dla siebie i członków swojej rodziny oraz, w drodze oświadczenia lub w inny sposób, zapewnia Ministra, że posiada wystarczające środki dla siebie i członków swojej rodziny, aby nie stanowić

nieracjonalnego obciążenia dla systemu pomocy społecznej danego państwa

lub

(iv) z zastrzeżeniem ust. 4, jest członkiem rodziny obywatela Unii spełniającego co najmniej jeden z warunków, o których mowa w ppkt i), ii) lub iii).

14 W art. 11 ust. 1 rozporządzenia z 2015 r. przewidziano zachowanie prawa pobytu w Irlandii. Ma on następujące brzmienie:

11. (1) Osoba zamieszkująca w państwie na mocy art. 6, 9 lub 10 ma prawo do dalszego zamieszkiwania w państwie dopóty, dopóki spełnia odpowiednie wymogi danego artykułu i nie stanie się nieracjonalnym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej państwa.

**OKOLICZNOŚCI STANOWIĄCE PODSTAWĘ DO WYSTĄPIENIA
Z WNIOSKIEM O WYDANIE ORZECZENIA W TRYBIE
PREJUDYCJALNYM**

15 Stan faktyczny sporu leżącego u podstaw pytań prejudycjalnych jest przedstawiony poniżej. GV jest obywatelką Rumunii i matką AC, obywatelki Rumunii zamieszkałej i pracującej w Irlandii. AC jest również naturalizowaną obywatelką Irlandii.

16 GV przebywała w Irlandii kilkakrotnie, w tym w latach 2009–2011, po czym wróciła do Rumunii. Z informacji zawartych w jej wniosku o przyznanie zasiłku z tytułu niepełnosprawności wynika, że w latach 2011–2016 przemieszczała się między Irlandią, Rumunią i Hiszpanią. Minister for Employment Affairs and Social Protection [minister pracy i ochrony socjalnej] (zwany dalej „ministrem”) stoi na stanowisku, że informacje przekazywane przez GV w odniesieniu do tego okresu co pewien czas ulegały zmianom.

17 GV stwierdza w swoim oświadczeniu, że od 15 lat jest w separacji z mężem i w tym okresie była finansowo zależna od swojej córki, która regularnie wysyłała jej przekazy pieniężne. Na poparcie tego stwierdzenia GV powołuje się na dowody w postaci przelewów Western Union w latach 2007, 2008, 2011 i 2016.

18 W 2017 r. GV wróciła do Irlandii i od tego czasu mieszka tam na stałe. GV w oświadczeniu złożonym pod przysięgą w niniejszym postępowaniu stwierdza, że w 2017 r. wystąpiły u niej zmiany zwyrodnieniowe w związku z zapaleniem stawów. W dniu 28 września 2017 r., tj. wkrótce po powrocie do Irlandii, GV złożyła wniosek o przyznanie jej zasiłku z tytułu niepełnosprawności na podstawie Social Welfare Consolidation Act 2005 [ujednoliconej ustawy o ochronie socjalnej z 2005 r.], ze zmianami (zwanej dalej „ustawą z 2005 r.”). GV twierdzi, że przebywa w Irlandii zgodnie z prawem jako rodzic pozostający

na utrzymaniu pracownika najemnego będącego obywatelem Unii. Minister uważa, że GV przebywa w Irlandii jako wstępny pozostający na utrzymaniu pracownika najemnego będącego obywatelem Unii, a zgodność z prawem tego pobytu zależy od tego, czy będzie ona nadal spełniać warunki swojego pobytu.

- 19 Minister nadał GV osobisty numer usług publicznych w listopadzie 2017 r. Osobisty numer usług publicznych to niepowtarzalny numer referencyjny przyznawany osobom zamieszkałym w Irlandii, za pomocą którego uzyskuje się dostęp do świadczeń socjalnych.
- 20 Wniosek o przyznanie zasiłku z tytułu niepełnosprawności został początkowo oddalony decyzją z dnia 27 lutego 2018 r. Od decyzji tej wniesiono środek odwoławczy, który został oddalony w dniu 12 lutego 2019 r. W każdym z tych przypadków ustalono, że GV nie przysługuje prawo pobytu w Irlandii. Po złożeniu wniosku w imieniu GV przez Crosscare, organizację pozarządową, przeprowadzono przegląd decyzji odwoławczej. Decyzją z dnia 2 lipca 2019 r. stwierdzono, że GV przysługuje prawo pobytu, ale nie jest uprawniona do korzystania z pomocy społecznej.
- 21 Następnie złożono wniosek do Chief Appeals Officer [głównego urzędnika ds. odwołań] o zmianę decyzji Appeals Officer [urzędnika ds. odwołań]. Decyzję w tym postępowaniu rewizyjnym wydano w dniu 23 lipca 2019 r. i stwierdzono w niej, że GV nie jest uprawniona do zasiłku z tytułu niepełnosprawności. Chief Appeals Officer zwrócił uwagę, iż Appeals Officer „uznał, że [GV] jest pozostającym na utrzymaniu bezpośrednim wstępnym obywatela Unii, który jest pracownikiem najemnym w Irlandii”. Zauważono również, że Appeals Officer był przekonany, że GV „wykazała, że była na utrzymaniu córki przed dołączeniem do niej w Irlandii”. Chief Appeals Officer sformułował następujący wniosek w odniesieniu do prawa GV do pobytu:

„Jednakże zgodnie z dyrektywą 2004/38/WE i rozporządzeniem z 2015 r. (S.I. 548 z 2015 r.) wdrażającym tę dyrektywę prawo pobytu nie jest bezwarunkowe. Dyrektywa i rozporządzenie wprowadzają rozróżnienie między osobami aktywnymi zawodowo a osobami, które nie są aktywne zawodowo.

Artykuł 11 S.I. 548 of 2015 [S.I. 548 z 2015 r.], dotyczący zachowania prawa pobytu, stanowi:

Osoba zamieszkująca w państwie na mocy art. 6, 9 lub 10 ma prawo do dalszego zamieszkiwania w państwie dopóty, dopóki spełnia odpowiednie wymogi danego artykułu i nie staje się nieracjonalnym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej tego państwa.

Jako, że [GV] przebywa w tym państwie na podstawie art. 6, prawo pobytu nie jest bezwarunkowe i może ona nadal przebywać w tym państwie dopóty, dopóki spełnia przepisy art. 6 i nie staje się nieracjonalnym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej państwa.

Nie uważam zatem, że Appeals Officer dopuścił się obrazy prawa w odniesieniu do argumentów przedstawionych przez panią Hetherington w imieniu [GV] i w tych okolicznościach muszę odmówić zmiany decyzji Appeals Officer”.

Odniesienie w powyższym fragmencie do „art. 6” jest odniesieniem do art. 6 z rozporządzenia z 2015 r., o którym mowa powyżej, a nie do art. 6 dyrektywy. Artykuł 6 ust. 3 lit. a) odpowiada art. 7 ust. 1 dyrektywy i dokonuje jego transpozycji do prawa irlandzkiego.

ZASIŁEK Z TYTUŁU NIEPEŁNOSPRAWNOŚCI – ODPOWIEDNIE RAMY PRAWNE

- 22 Zasiłek z tytułu niepełnosprawności jest ustanowiony w rozdziale 10 części 3 2005 Act [ustawy z 2005 r.] i jest wypłacany osobie, która spełnia kryteria ustanowione w sekcji 210 ustawy z 2005 r., a mianowicie:
- (a) Osobie, która ukończyła 16 lat, ale nie osiągnęła wieku emerytalnego.
 - (b) Osobie, która z powodu określonej niepełnosprawności, jest w znacznym stopniu ograniczona w podejmowaniu zatrudnienia, które, gdyby nie była niepełnosprawna, byłoby odpowiednie dla jej wieku, doświadczenia i kwalifikacji, niezależnie od tego, czy osoba ta korzysta z usługi szkolenia osób niepełnosprawnych na mocy sekcji 68 Health Act, 1970 [ustawy o zdrowiu z 1970 r.].
 - (c) Osobie, której tygodniowe środki materialne, z zastrzeżeniem podsekcji 2, nie przekraczają kwoty zasiłku z tytułu niepełnosprawności (z uwzględnieniem wszelkich podwyżek tego zasiłku), który byłby wypłacany tej osobie na mocy rozdziału 10, gdyby osoba ta nie posiadała żadnych środków materialnych.
- 23 Zasiłek z tytułu niepełnosprawności jest świadczeniem z pomocy społecznej, które jest wypłacane bez konieczności opłacania składek na ubezpieczenie społeczne przez daną osobę. Jest to świadczenie finansowane z podatków ogólnych i dla celów krajowych klasyfikowane jako wypłata zasiłku¹. Dla celów rozporządzenia (WE) 883/2004 zasiłek z tytułu niepełnosprawności jest klasyfikowany jako specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne. Jest on wymieniony w załączniku X do rozporządzenia (WE) 883/2004. Celem płatności

¹ System ochrony socjalnej w Irlandii obejmuje płatności powszechne (np. zasiłek na dziecko), świadczenia (które są powiązane z odprowadzaniem składek na Pay Related Social Insurance [ubezpieczenie społeczne związane z wynagrodzeniem; PRSI] i finansowane z funduszu ubezpieczeń społecznych) oraz zasiłki (które nie są powiązane z odprowadzaniem jakichkolwiek składek na PRSI i które są finansowane z podatków powszechnych).

jest ochrona przed ubóstwem (zob. Petecel przeciwko The Minister for Social Protection [2020] IESC 41, § 29). W roku 2018 Irlandia wydatkowała łącznie kwotę 1,6 mld euro na wypłatę zasiłków z tytułu niepełnosprawności.

- 24 Aby zakwalifikować się do otrzymania zasiłku z tytułu niepełnosprawności, dana osoba musi spełnić kryteria kwalifikujące, w tym kryteria medyczne oraz wymogi dotyczące sytuacji materialnej. Kryteria medyczne wymagają, by taka osoba, z powodu określonej niepełnosprawności, była w znacznym stopniu ograniczona w podejmowaniu zatrudnienia, które, gdyby nie była niepełnosprawna, byłoby odpowiednie dla jej wieku, doświadczenia i kwalifikacji, niezależnie od tego, czy osoba ta korzysta z usługi szkolenia osób niepełnosprawnych na mocy sekcji 68 Health Act, 1970. Badanie sytuacji materialnej obejmuje obliczenie wszystkich środków materialnych zgodnie z zasadami zawartymi w załączniku 3 do ustawy z 2005 r. Obejmuje to obliczenie wszelkich dochodów i kapitału, jakimi dysponuje dana osoba. Przy obliczaniu dochodu uwzględnia się wszelkie dochody, które dana osoba otrzymuje od członka rodziny. Zasiłek z tytułu niepełnosprawności jest świadczeniem wypłacanym osobom fizycznym dopóty, dopóki spełniają one kryteria kwalifikujące.
- 25 Sekcja 210 ust. 9 ustawy z 2005 r. wyklucza możliwość wypłacania zasiłku z tytułu niepełnosprawności osobie, która nie ma zwykłego miejsca pobytu w tym państwie. Pojęcie zwykłego miejsca pobytu zdefiniowane jest w sekcji 246 ust. 1 ustawy z 2005 r. Artykuł 246 ust. 5 ustawy z 2005 r. wyklucza sytuację, w której osoba miałaby miejsce zwykłego pobytu w tym państwie (dla celów ustawy) bez posiadania prawa pobytu w Irlandii. Podstawą decyzji zaskarżonej przez GV była kwestia, czy GV przysługiwało prawo pobytu w Irlandii i czy w związku z utratą statusu osoby pozostającej na utrzymaniu stanowiłoby nadmierne obciążenie dla systemu pomocy społecznej państwa.

DOTYCHCZASOWE POSTĘPOWANIE:

- 26 Postanowieniem High Court [wysokiego sądu] z dnia 21 października 2019 r. udzielono GV zgodę na złożenie wniosku o kontrolę sądową decyzji Chief Appeals Officer z dnia 23 lipca 2019 r. Postępowanie toczyło się przed sędzią Simonsem, który wydał wyrok w dniu 29 maja 2020 r. High Court [wysoki sąd] wydał postanowienie *certiorari* stwierdzające nieważność decyzji Chief Appeals Officer, a ponadto oświadczył, że sformułowanie „[...] i nie staje się nieracjonalnym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej państwa” zawarte w art. 11 ust. 1 European Communities (Free Movement of Persons) Regulations 2015 (S.I. 548 z 2015 r.) jest niezgodne z dyrektywą Rady 2004/38/WE w zakresie, w jakim ma zastosowanie do osób korzystających z prawa pobytu na podstawie art. 6 ust. 3 lit. a) ppkt (iv) rozporządzenia z 2015 r., w przypadku gdy osoba ta jest członkiem rodziny obywatela Unii spełniającego warunki, o których mowa w art. 6 ust. 3 lit. a) ppkt (i) rozporządzenia z 2015 r.

- 27 Podsumowując, High Court [wysoki sąd] ustalił, że GV spełniała kryteria definicji członka rodziny zgodnie z art. 2 ust. 2 lit. d) dyrektywy oraz że spełniała wymóg pozostawania na utrzymaniu przewidziany w art. 2 ust. 2 lit. d), ponieważ zdaniem sędziego High Court [wysokiego sądu], gdy tylko zostanie stwierdzone pozostawanie na utrzymaniu (przez członka rodziny danego obywatela Unii) w kraju pochodzenia, w momencie gdy członek rodziny składa wniosek o dołączenie do obywatela Unii w przyjmującym państwie członkowskim, nie ma wymogu, aby członek rodziny pozostawał na utrzymaniu obywatela Unii, aby mieć prawo pobytu w przyjmującym państwie członkowskim. Sędzia uznał zatem, że GV miała prawo pobytu w państwie i że nie zaistniał wymóg „na mocy art. 7 ust. 1 lit. a) lub art. 7 ust. 1 lit. b) dotyczący samowystarczalności w przypadku pracownika i członka rodziny pozostającego na jego utrzymaniu”. Stwierdził on, że Chief Appeals Officer popełnił błąd i orzekł (w pkt 85 oraz 86):

„85. Zarówno rozumowanie Chief Appeals Officer, jak i przepisy art. 11, na których się oparł, są niezgodne z wymogami dyrektywy w sprawie prawa obywateli Unii. Według prawodawcy Unii nie jest nieracjonalnym obciążeniem dla państwa członkowskiego przyznanie członkom rodziny pozostającym na utrzymaniu pracownika migrującego prawa do równego traktowania w zakresie pomocy społecznej. Wymóg samowystarczalności nie dotyczy członków rodziny pozostających na utrzymaniu pracownika migrującego, którzy legalnie przebywają w danym państwie przez okres dłuższy niż trzy miesiące.

86. O ile zgodne z prawem Unii jest nałożenie wymogu samowystarczalności w odniesieniu do innych kategorii obywateli Unii na podstawie art. 7 ust. 1 lit. b) i c) dyrektywy w sprawie prawa obywateli Unii, o tyle art. 11 rozporządzenia krajowego idzie zbyt daleko i jest nieważny w zakresie, w jakim zmierza do objęcia takim wymogiem *członka rodziny pozostającego na utrzymaniu* pracownika migrującego, który legalnie przebywa w danym państwie. Należy odstąpić od stosowania tego aspektu art. 11, ponieważ jest on niezgodny z przepisami dyrektywy w sprawie prawa obywateli Unii, które mają bezpośrednią skuteczność”.

- 28 Chief Appeals Officer oraz minister odwołali się od tego orzeczenia do Court of Appeal [sądu apelacyjnego], który stwierdził, że konieczne jest skierowanie pytania do Trybunału Sprawiedliwości na podstawie art. 267 TFUE.

STRESZCZENIE ARGUMENTÓW STRON

- 29 Minister wyraził przekonanie, że sformułowanie w art. 11 ust. 1 rozporządzenia z 2015 r. „[...] i nie staje się nieracjonalnym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej państwa” jest zgodne z dyrektywą w odniesieniu do takich osób jak GV, które przybywają do danego państwa i ubiegają się o pochodne prawo pobytu na tej podstawie, że są wstępnymi pozostającymi na utrzymaniu pracowników najemnych będących obywatelami Unii korzystających w tym państwie z prawa

do swobodnego przemieszczania się. Minister twierdzi, że definicja członka rodziny zawarta w art. 2 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2004/38/WE zawiera wymóg, aby członek rodziny pozostawał na utrzymaniu obywatela Unii dopóty, dopóki wykonywane jest pochodne prawo pobytu, oraz że pochodne prawo pobytu wygasa, gdy członek rodziny przestaje pozostawać na utrzymaniu. Minister twierdzi, że gdyby GV przyznano zasiłek z tytułu niepełnosprawności, pozostawanie na utrzymaniu córki, które zadeklarowała, przestałoby mieć miejsce, a zatem nie przysługiwałoby jej pochodne prawo pobytu zgodnie z dyrektywą 2004/38/WE.

- 30 Na poparcie tego argumentu minister wskazuje, że celem dyrektywy jest ustanowienie prawa pobytu, z zastrzeżeniem pewnych warunków, oraz że wszelkie prawo do ubiegania się o pomoc społeczną od państwa członkowskiego jest konsekwencją możliwości ubiegania się o prawo pobytu (zob. sprawa C-333/13, Dano/Jobcenter Leipzig (ECLI:EU:C:2014:2358), pkt 68–71). Minister podnosi również, że Trybunał uznał, iż państwa członkowskie są uprawnione do wprowadzania ograniczeń w dostępie do swoich systemów zabezpieczenia społecznego i tylko osoby spełniające warunki, na których opiera się prawo pobytu, będą uprawnione do ubiegania się o świadczenia z zabezpieczenia społecznego [zob. wyroki: C-333/13, Dano/Jobcenter Leipzig, pkt 73–75; C-140/12, Brey (ECLI:EU:C:2013:565), C-308/14, Komisja/Zjednoczone Królestwo (ECLI:EU:C:2016:436) oraz C-67/14, Alimanovic (ECLI:EU:C:2015:597)].
- 31 Zgodnie ze stanowiskiem ministra art. 11 ust. 1 rozporządzenia z 2015 r. nie zawiera bezwzględnego zakazu wypłaty pomocy społecznej, lecz raczej ocenę, czy przyznanie przedmiotowej pomocy społecznej oznaczałoby, w okolicznościach faktycznych konkretnej rozpatrywanej sprawy, że dany wnioskodawca staje się „nieracjonalnym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej państwa”.
- 32 High Court [wysoki sąd] uznał, że kwestia pozostawania na utrzymaniu jest ostatecznie rozstrzygana w momencie, gdy członek rodziny stara się dołączyć do pracownika będącego obywatelem Unii w przyjmującym państwie członkowskim, tj. że pozostawanie na utrzymaniu należy oceniać jedynie „w kraju pochodzenia i w momencie, gdy członek rodziny składa wniosek o dołączenie do obywatela Unii, na którego utrzymaniu pozostaje”. Minister argumentuje, że to stwierdzenie nie wynika ze sposobu, w jaki pojęcie pozostawania na utrzymaniu było rozpatrywane przez ten sąd. Minister zauważa, że istniejące orzeczenia sądów koncentrują się na tym, w jaki sposób można stwierdzić pozostawanie na utrzymaniu (w szczególności przed przybyciem do danego państwa), a nie na okolicznościach, w których pozostawanie na utrzymaniu zostaje *przerwane* po przybyciu do państwa, lub w jaki sposób można uznać, że nadal istnieje. Zdaniem ministra, gdy ustaje pozostawanie na utrzymaniu, ustaje również pochodne prawo pobytu oparte na tym pozostawaniu na utrzymaniu. Jest to dostrzegalne na przykład poprzez zastosowanie czasu teraźniejszego („pozostają” na utrzymaniu) w art. 2 ust. 2 dyrektywy. Zdaniem ministra nic w prawie Unii nie wyklucza

ponownej oceny, czy deklarowane pozostawanie na utrzymaniu stanowiące podstawę pochodnego prawa pobytu nadal ma miejsce w państwie przyjmującym. Wręcz przeciwnie, art. 14 ust. 2 dyrektywy potwierdza, że prawo pobytu zgodnie z art. 7 dyrektywy istnieje dopóty, dopóki członek rodziny spełnia warunki określone w dyrektywie.

- 33 W odpowiedzi na powołanie się przez GV na wyrok 316/85, Lebon (ECLI:EU:C:1987;302), minister zauważa, że w tamtej sprawie, w kontekście rozważania praw zawartych w rozporządzeniu nr 1612/68, Trybunał orzekł, że ocena pozostawania na utrzymaniu dotyczy „*sytuacji faktycznej, a mianowicie zapewnienia wsparcia przez pracownika, bez potrzeby ustalania powodów odwołania się do wsparcia pracownika*” oraz że „*status członka rodziny pozostającego na utrzymaniu nie zakłada istnienia prawa do alimentów*” (zob. również wyrok C-1/05, Jia (ECLI:EU:C:2007:1), pkt 36–37). W wyroku Lebon Trybunał potwierdził również, że uprawnienie do pomocy społecznej może zostać utracone w przypadku zakończenia pozostawania na utrzymaniu (zob. pkt 14). W wyroku C-218/14, Singh (ECLI:EU:C:2015:476), potwierdzono, że członkowie rodziny obywatela Unii zachowują prawo pobytu na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego na podstawie art. 7 ust. 2 dopóty, dopóki spełniają wymogi określone w tym przepisie (zob. pkt 57).
- 34 Minister zauważa ponadto, że Trybunał orzekł również, że dla celów uznania za osobę pozostającą na utrzymaniu „*należy stwierdzić istnienie rzeczywistej sytuacji zależności*” (wyrok C-423/12, *Reyes* (ECLI:EU:C:2014:16), pkt 20; wyrok C-1/05, Jia, pkt 20). Minister zauważa, że w wyroku *Reyes* Trybunał potwierdził, że warunkiem zakwalifikowania do objęcia zakresem art. 2 ust. 2 jest istnienie zależności przed wjazdem do państwa członkowskiego (w pkt 22) i stwierdził, że zależność taką można wykazać poprzez wykazanie regularnego wypłacania kwoty pieniężnej osobie pozostającej na utrzymaniu. Stwierdzono również, że fakt, iż członek rodziny był w stanie znaleźć pracę, nie wpływa na interpretację pojęcia pozostawania na utrzymaniu, oraz że państwo członkowskie nie może zobowiązać zstępnego do wykazania podjęcia próby uzyskania pracy w kraju pochodzenia, aby można było uznać go za pozostającego na utrzymaniu, przy czym fakt, że zstępny mógłby uzyskać pracę w państwie członkowskim nie wyklucza zachowania przez niego statusu „*osoby pozostającej na utrzymaniu*” (zob. pkt 28, 33). Minister zauważa jednak, że wyrok *Reyes* dotyczył kwestii wjazdu do państwa, tj. oceny *ex-ante* zależności po przybyciu do państwa. Nie dotyczyła ona kwestii, tak jak w tym przypadku, czy status osoby pozostającej na utrzymaniu może zostać utracony, gdy członek rodziny zamieszkuje w państwie przyjmującym.
- 35 GV podnosi, że art. 11 ust. 1 krajowego rozporządzenia wykonawczego jest niezgodny z prawem i wykracza poza dyrektywę w sprawie prawa obywateli Unii, ponieważ nakłada warunek dotyczący „nieracjonalnego obciążenia” względem obywateli Unii, którzy pracują w państwie, oraz na kwalifikujących się do tego członków ich rodzin, takich jak pozostający na utrzymaniu bezpośredni wstępni, podczas gdy nie ma takiej przesłanki w art. 7 dyrektywy. Córka GV jest

obywatelką Unii, która od wielu lat zamieszkuje i pracuje w tym państwie; ma zatem prawo pobytu w tym państwie zgodnie z art. 7 ust. 1 lit. a). GV, będąc bezpośrednim wstępnym pozostającym na utrzymaniu, posiada zatem prawo pobytu w państwie zgodnie z art. 7 ust. 1 lit. d). Jeżeli członek rodziny, taki jak GV, przebywa w państwie członkowskim na podstawie art. 7 ust. 1 lit. d) jako członek rodziny obywatela Unii przebywającego na podstawie art. 7 ust. 1 lit. a), nie podlega on warunkowi dotyczącemu „nieracjonalnego obciążenia”. GV podnosi, że warunki dotyczące każdej kategorii obywateli Unii i członków ich rodzin zostały wyczerpująco określone w art. 7 i że państwa członkowskie nie mogą nakładać dodatkowych warunków, innych niż te przewidziane w tym przepisie. Wymóg samowystarczalności ogranicza się do obywateli nieaktywnych zawodowo i członków ich rodzin oraz do studentów i członków ich rodzin. W odniesieniu do tych ostatnich, kategoria członków rodziny studenta, którzy mają prawo pobytu, jest ograniczona na mocy art. 7 ust. 4.

36 Ponadto, jak zauważył sędzia High Court [wysokiego sądu] w pkt 21 swojego wyroku: „*prawo do równego traktowania ma zastosowanie nie tylko do obywateli Unii, ale rozciąga się również na członków rodziny, którzy są obywatelami państw trzecich z prawem pobytu lub stałego pobytu w państwie przyjmującym*”. Artykuł 24 ust. 2 dopuszcza odstępstwo, zgodnie z którym przyjmujące państwo członkowskie nie jest zobowiązane do przyznania uprawnienia do pomocy społecznej, ale odstępstwo to ma zastosowanie jedynie w ciągu pierwszych trzech miesięcy pobytu (art. 6) lub w przypadku obywateli Unii poszukujących pracy (art. 14 ust. 4 lit. b); żadna z tych sytuacji nie ma zastosowania w przedmiotowej sprawie.

37 GV podnosi ponadto, że twierdzenie ministra, iż korzystanie z wsparcia pomocy społecznej oznaczałoby, że GV nie jest już na utrzymaniu od swojej córki, nie znajduje potwierdzenia w orzecznictwie TSUE dotyczącym pojęcia zależności. Jak stwierdził TSUE w pkt 21 wyroku Reyes:

„Zależność ta wynika z sytuacji charakteryzującej się tym, że wsparcie materialne członka rodziny jest zapewnione przez obywatela Unii, który skorzystał ze swobody przepływu, lub przez jego małżonka (zob. podobnie wyrok Jia, pkt 35).

38 Ponadto w sprawie Reyes, pkt 22, stwierdzono, że „*[k]onieczność wsparcia materialnego powinna istnieć w państwie pochodzenia lub przybycia tego zstępnego w chwili, gdy wnioskuje on o dołączenie do wspomnianego obywatela*” oraz że powyższe jest spełnione, gdy: „*obywatel Unii dokonuje regularnie przez znaczny okres przelewów kwot pieniężnych na rzecz tego zstępnego, potrzebnych owemu zstępnemu dla celów zaspokojenia jego podstawowych potrzeb życiowych w państwie pochodzenia, [co] może dowodzić istnienia rzeczywistej sytuacji zależności tego zstępnego względem wspomnianego obywatela.*” (w pkt 24).

39 TSUE w wyroku Reyes odniósł się również do kwestii, czy członek rodziny może utracić status osoby pozostającej na utrzymaniu, gdy przebywa w przyjmującym

państwie członkowskim (w tym przypadku poprzez podjęcie pracy przez członka rodziny), stwierdzając w pkt 33, że „Artykuł 2 pkt 2 lit. c) dyrektywy 2004/38 należy interpretować w ten sposób, iż okoliczność, że uznaje się, iż członek rodziny ma ze względu na uwarunkowania osobiste, takie jak wiek, wykształcenie czy stan zdrowia, realne szanse na znalezienie zatrudnienia, i że ponadto zamierza on podjąć pracę w przyjmującym państwie członkowskim, nie ma wpływu na wykładnię warunku dotyczącego pozostawania »na utrzymaniu«”.

- 40 Jak stwierdził sędzia High Court [wysokiego sądu] w pkt 51–52 wyroku w niniejszej sprawie:

„51. Ta sama logika ma zastosowanie w przypadku, gdy późniejsze zaprzestanie pozostawania na utrzymaniu jest spowodowane przyznaniem członkowi rodziny pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim. Pod warunkiem że wymagane pozostawanie na utrzymaniu zostało ustalone w państwie pochodzenia w momencie ubiegania się o pochodne prawo pobytu, wówczas przyznanie pomocy społecznej w późniejszym okresie nie wpływa na status pobytu.

52. Odmienna wykładnia przedstawiona w imieniu drugiej strony postępowania jest nie tylko niezgodna z omówionym powyżej orzecznictwem, ale byłaby również niezgodna z art. 24 dyrektywy w sprawie prawa obywateli Unii [...]”.

- 41 GV z całym szacunkiem nie zgadza się z twierdzeniem ministra, że orzeczenia TSUE w sprawach takich jak Lebon, Jia i Reyes dotyczą przede wszystkim kwestii, w jaki sposób można stwierdzić fakt pozostawania na utrzymaniu w celu ustanowienia pierwotnego prawa pobytu, a nie kwestii okoliczności, w których pozostawanie na utrzymaniu zostaje zakończone, lub w jaki sposób można uznać, że nadal istnieje. To właśnie ta kwestia była przedmiotem rozważań TSUE w sprawach Lebon i Reyes. Jak zauważył Trybunał w pkt 20 wyroku Lebon:

„Wniosek o przyznanie minimexu [minimalnych środków egzystencji] złożony przez członka rodziny pracownika migrującego będącego na utrzymaniu tego pracownika, nie może wpłynąć na status wnioskodawcy jako członka rodziny pracownika pozostającego na jego utrzymaniu. Przyjęcie odmiennego rozstrzygnięcia oznaczałoby uznanie, że przyznanie minimexu mogłoby spowodować utratę przez powoda statusu członka rodziny pozostającego na utrzymaniu i w konsekwencji uzasadniać albo cofnięcie samego minimexu albo nawet utratę prawa pobytu. Takie rozwiązanie w praktyce uniemożliwiłoby członkowi rodziny pracownika pozostającemu na jego utrzymaniu ubieganie się o minimex i z tego powodu naruszałoby zasadę równego traktowania pracownika migrującego. Status członka rodziny pracownika pozostającego na utrzymaniu powinien być zatem rozpatrywany niezależnie od przyznania minimexu”.

Ponadto, jak twierdzi GV, istnieje zasadnicza nielogiczność u podstawy twierdzenia ministra, że kluczową kwestią są okoliczności, w których pozostawanie na utrzymaniu zostaje przerwane, lub w jaki sposób można uznać, że nadal istnieje. Jeżeli, jak podniosła druga strona postępowania, zgodnie z wyrokiem Reyes i przytoczonymi tam orzeczeniami wymóg wykazania pozostawania na utrzymaniu w celu uzyskania statusu kwalifikującego się członka rodziny koncentruje się na wykazaniu pozostawania na utrzymaniu w państwie pochodzenia, to twierdzenie ministra, że konieczne jest również wykazanie pozostawania na utrzymaniu w przyjmującym państwie członkowskim, jest całkowicie błędne.

- 42 Wreszcie, w imieniu GV podniesiono, że stanowisko ministra naruszałoby prawo do równego traktowania zawarte w art. 24 dyrektywy w sprawie prawa obywateli Unii, który przewiduje tylko trzy odstępstwa, z których żadne nie ma zastosowania w niniejszej sprawie. Zostało to potwierdzone przez Trybunał wyrokach w połączonych sprawach C-22/08 i C-23/08, Vatsouras (ECLI:EU:C:2009:344); C-75/11, Komisja/Austria (ECLI:EU:C:2012:605,) i C-333/13, Dano. Jak potwierdził Trybunał w wyroku C-46/12, L.N. (ECLI:EU:C:2013:97), art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, jako odstępstwo od zasady równości traktowania wyrażonej w art. 18 TFUE, której to zasady art. 24 ust. 1 tej dyrektywy stanowi jedynie szczególny wyraz, powinien być interpretowany w sposób ścisły i w zgodzie z postanowieniami traktatu, w tym z postanowieniami dotyczącymi obywatelstwa Unii oraz swobodnego przepływu pracowników. W wyroku Brey Trybunał zauważył, że państwa członkowskie mogą dysponować „*marginesem swobody*”, ale stwierdził również, że nie może on być wykorzystywany przez nie w sposób, który zagrażałby osiągnięciu celu dyrektywy 2004/38/WE.

PRZEDSTAWIENIE POWODÓW, DLA KTÓRYCH SĄD ODSYŁAJĄCY ZWRÓCIŁ SIĘ Z WNIOSEM O WYDANIE ORZECZENIA W TRYBIE PREJUDYCJALNYM

- 43 Mimo że orzecznictwo, na które powołują się strony, porusza kwestie będące przedmiotem niniejszego odesłania, żadne z przytoczonych orzeczeń nie odnosi się do konkretnych pytań postawionych w niniejszym odesłaniu i nie można stwierdzić, że kwestie poruszone w niniejszym postępowaniu są *acte claire*. Wyrok Lebon, na którą powołuje się GV, pochodzi z 1987 r. i dotyczy [rozporządzenia] nr 1612/68. Podniesione kwestie mają znaczenie systemowe zarówno w odniesieniu do pełnego zakresu praw pobytu przyznanych członkom rodziny pozostającym na utrzymaniu obywateli Unii na mocy dyrektywy 2004/38/WE, jak i w odniesieniu do kwalifikowaniu się przez takich członków rodziny do dostępu do systemów opieki społecznej przyjmujących państw członkowskich. Podniesione pytania dotyczą wykładni dyrektywy 2004/38/WE, jak również dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, a Court of Appeal [sąd apelacyjny] uważa, że rozstrzygnięcie przedstawionych pytań jest niezbędne do wydania wyroku w postępowaniu głównym.

[...]

DOKUMENT ROBOCZY