

Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Dr Izabela Florczak

Uniwersytet Łódzki

ORCID: 0000-0003-3167-3382

e-mail: iflorczak@wpia.uni.lodz.pl

Dyskryminacja ze względu na przynależność państwową na przykładzie wyroku TSUE C-709/20

Discrimination on grounds of nationality exemplified by the CJEU judgment C-709/20

Streszczenie

Zjawiska migracyjne stanowią obecnie jedno z największych wyzwań społeczno-politycznych. Wpływają one na szereg połączonych wzajemnie sfer funkcjonowania jednostki w określonych realiach prawnych. Celem opracowania jest omówienie wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydanego 15 lipca 2021 r. w sprawie C-709/20, który dotyczy możliwości różnicowania uprawnień do korzystania z pomocy społecznej na podstawie statusu legalizującego pobyt jednostki. Wyrok ten w sposób istotny zmienia dotychczasową linię orzeczniczą Trybunału w odniesieniu do podstaw normatywnych stanowiących ochronę socjalną migrującego obywatela Unii.

Słowa kluczowe

równe traktowanie, pomoc społeczna, obywatelstwo Unii, migracje, Brexit

JEL: K31

Abstract

Migration phenomena are currently one of the greatest socio-political challenges. They affect a number of interconnected spheres of individual functioning in specific legal realities. The aim of the article is to discuss the judgment of the Court of Justice of the European Union issued on 15 July 2021 in case C-709/20, which concerns the possibility of differentiating entitlements to social assistance on the basis of the status legalizing the stay of an entity. This judgment significantly alters the Court's line of jurisprudence to date in relation to the normative bases constituting the social protection of a migrant Union citizen.

Keywords

equal treatment, social assistance, citizenship of the Union, migration, Brexit

Uwagi wstępne

Zjednoczone Królestwo wystąpiło z Unii Europejskiej 31 stycznia 2020 r. i prawo unijne przestało obowiązywać w tym państwie wraz z zakończeniem okresu przejściowego w dniu 31 grudnia 2020 r. Niemniej jednak 15 lipca 2021 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w sprawie C-709/20 (CG przeciwko The Department for Communities in Northern Ireland, ECLI:EU:C:2021:602) stwierdził, że władze brytyjskie są zobowiązane do zapewnienia osobie posiadającej podwójne obywatelstwo holendersko-chorwackie, przebywającej w Irlandii Północnej, i jej dzieciom środków utrzymania niezbędnych do godnego życia w oparciu o standardy wynikające z Karty Praw Podstawowych UE. Możliwość orzeczenia stosowania Karty do byłego państwa członkowskiego wynika z warunków proceduralnych zapisanych w Umowie z 12 listopada 2019 r. o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wiel-

kiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Dz. Urz. UE z 2020 r. L 29, s. 7, dalej: umowa o wystąpieniu), dotyczących jurysdykcji TSUE po tzw. Brexicie. W omawianym orzeczeniu krzyżują się wątki związane z prawami socjalnymi, uprawnieniami migrantów oraz zakresem stosowania prawa unijnego uzależnionego od obywatelstwa.

Rozstrzygnięcie wydane w sprawie C-709/20 wpisuje się w coraz szerszą linię orzeczniczą TSUE dotyczącą równego dostępu obywatela UE do pomocy społecznej w przypadku zamieszkiwania w przyjmującym państwie członkowskim (tj. w państwie członkowskim innym niż państwo, którego jest on obywatelem). Wyrok w sprawie CG ilustruje bardzo restrykcyjną interpretację przez TSUE prawa do równego traktowania nieaktywnych zawodowo obywateli UE, która została zapoczątkowana wyrokiem w sprawie Dano (wyrok TSUE z 11 listopada 2014 r., C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358).

Stan faktyczny sprawy

Przedmiotem postępowania w sprawie C-709/20 była sytuacja matki wychowującej samodzielnie dwójkę dzieci (CG), posiadającej podwójne, holendersko-chorwackie obywatelstwo. W 2018 r. przeprowadziła się ona do Irlandii Północnej (Wielka Brytania), aby dołączyć do ojca swoich dzieci. Od czasu separacji z partnerem z powodu zarzutów o przemoc domową mieszkała w schronisku dla kobiet i jej wyłączną aktywnością była opieka nad dziećmi. Przez cały okres pobytu w Wielkiej Brytanii CG nigdy nie była aktywna zawodowo. W czerwcu 2020 r. otrzymała od brytyjskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (Home Office) status rezydenta tymczasowego w Zjednoczonym Królestwie (Pre-Settled Status). Status ten pozwala obywatelom Unii na pozostanie w Wielkiej Brytanii przez pięć lat po zakończeniu okresu przejściowego.

Cztery dni po uzyskaniu prawa pobytu powódka złożyła wniosek o przyznanie jej świadczeń z pomocy społecznej — zasiłku na pokrycie kosztów utrzymania. Władze Irlandii Północnej odrzuciły jej wniosek na tej podstawie, że sam status rezydenta tymczasowego w Zjednoczonym Królestwie nie przyznaje prawa do takich świadczeń. Rozpatrując wniosek organ administracyjny uznał, że jedynie osoby posiadające prawo pobytu w Zjednoczonym Królestwie w rozumieniu art. 9 ust. 2 przepisów w sprawie zasiłku na pokrycie kosztów utrzymania z 2016 r. [The Universal Credit Regulations (Northern Ireland) 2016] można uznać za posiadające miejsce zwykłego pobytu w Zjednoczonym Królestwie i w związku z tym mogą się one ubiegać o uzyskanie zasiłku na pokrycie kosztów utrzymania. Natomiast obywatele państw członkowskich, tacy jak CG, którzy mają prawo pobytu na podstawie EU Settlement Scheme — Appendix EU of the UK Immigration Rules, są na mocy art. 9 ust. 3 lit. d) ppkt (i) przepisów w sprawie zasiłku na pokrycie kosztów utrzymania z 2016 r. [The Universal Credit Regulations (Northern Ireland) 2016] wykluczeni z kręgu potencjalnych beneficjentów zasiłku na pokrycie kosztów utrzymania.

Zgodnie z pierwszym z powołanych przepisów (art. 9 ust. 2 przepisów w sprawie zasiłku na pokrycie kosztów utrzymania z 2016 r.) uznaje się, że dana osoba ma miejsce zwykłego pobytu w Zjednoczonym Królestwie, na Wyspach Normandzkich, na wyspie Man lub w Republice Irlandii tylko wtedy, gdy przysługuje jej prawo pobytu w jednym z tych miejsc. Norma, której dyspozycją objęto CG [art. 9 ust. 3 lit. d) ppkt (i)], stanowi, że art. 9 ust. 2 nie obejmuje prawa pobytu osoby, która uzyskała ograniczone zezwolenie na wjazd lub pobyt w Zjednoczonym Królestwie na podstawie ustawy z 1971 r. o imigracji (Immigration Act 1971) w oparciu o art. 3 ust. 2 ustawy o imigracji. Istotne jest przy tym wskazanie, że art. 9 ust. 3 lit. d) ppkt (i) przestał obowiązywać z dniem 31 grudnia 2020 r., to jest z zakończeniem jedenastomiesięcznego okresu zwanego Implementation Period, w którym Zjednoczone Królestwo nadal podlegało przepisom UE. W związku z tym TSUE w przypisie 17. do omawianego orzeczenia

uzasadnił odwoływanie się, pomimo wygaśnięcia, do przepisu 9 ust. 3 lit. d) ppkt (i) faktem powołania się na jego treść w zadanych pytaniach prejudycjalnych.

W związku z niekorzystną decyzją odnośnie do wniosku o objęcie wsparciem socjalnym CG wniosła do sądu apelacyjnego dla Irlandii Północnej, Zjednoczonego Królestwa [Appeal Tribunal (Northern Ireland)] skargę, kwestionując w szczególności zgodność z prawem art. 9 ust. 3 lit. d) ppkt (i) przepisów w sprawie zasiłku na pokrycie kosztów utrzymania z 2016 r. [The Universal Credit Regulations (Northern Ireland) 2016]. Zdaniem skarżącej przepis ten narusza art. 18 TFUE, a także zobowiązania spoczywające na Zjednoczonym Królestwie na mocy ustawy z 1972 r. o Wspólnotach Europejskich (European Communities Act 1972) dotyczącej przystąpienia Zjednoczonego Królestwa do Unii Europejskiej w zakresie, w jakim wyklucza on możliwość korzystania ze świadczeń pomocy społecznej przez obywateli Unii, których Zjednoczone Królestwo uznało za legalnie przebywających na jego terytorium.

Skarżąca podniosła dodatkowo, że w związku z tym, iż posiadała prawo pobytu na czas określony wynikające ze statusu rezydenta tymczasowego, należało uznać, że przebywała ona na terytorium Irlandii Północnej w rozumieniu art. 9 przepisów w sprawie zasiłku na pokrycie kosztów utrzymania z 2016 r. [The Universal Credit Regulations (Northern Ireland) 2016], co zapewniało jej możliwość ubiegania się o zasiłek na pokrycie kosztów utrzymania. Odmowa przyznania świadczenia z zakresu pomocy społecznej stanowi różnicę w traktowaniu obywateli Unii zamieszkujących legalnie w Zjednoczonym Królestwie i obywateli brytyjskich, a tym samym dyskryminację ze względu na przynależność państwową w rozumieniu art. 18 akapit pierwszy TFUE, jeśli jest oparta na ocenie statusu pobytowego wykluczającego ustalenie „zwykłego pobytu” w Zjednoczonym Królestwie.

Ministerstwo Spraw Społecznych Irlandii Północnej utrzymywało, że na mocy prawa krajowego status rezydenta tymczasowego nie przyznaje sam w sobie prawa do świadczeń z zakresu pomocy społecznej, które podlegają odrębnym warunkom kwalifikowalności. W tych okolicznościach sąd apelacyjny dla Irlandii Północnej [Appeal Tribunal (Northern Ireland)] postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z dwoma pytaniami prejudycjalnymi. Pierwsze z nich dotyczy rozstrzygnięcia, czy przywoływany wyżej art. 9 ust. 3 lit. d) ppkt (i) przepisów w sprawie zasiłku na pokrycie kosztów utrzymania z 2016 r. [The Universal Credit Regulations (Northern Ireland) 2016] wyłączający z prawa do zasiłków z zabezpieczenia społecznego obywateli UE mających prawo pobytu w kraju jest bezprawnie dyskryminujący (bezpośrednio lub pośrednio) w rozumieniu art. 18 TFUE oraz niezgodny ze zobowiązaniami ciążącymi na Zjednoczonym Królestwie na mocy ustawy z 1972 r. o Wspólnotach Europejskich. Drugie pytanie było uzależnione od odpowiedzi na pytanie je poprzedzające. W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej i uznania wzmiankowanego art. 9 ust. 3 lit. d) ppkt (i) przepisów w sprawie zasiłku na po-

krycie kosztów utrzymania z 2016 r. [The Universal Credit Regulations (Northern Ireland) 2016] za pośrednio dyskryminujący, sąd pytający dążył bowiem do ustalenia, czy ów przepis jest uzasadniony w rozumieniu art. 18 TFUE i niezgodny ze zobowiązaniami ciążącymi na Zjednoczonym Królestwie na mocy ustawy z 1972 r. o Współnotach Europejskich.

Artykuł 18 TFUE oraz dyrektywa 2004/38/WE

Przywoływany w pytaniach prejudycjalnych art. 18 TFUE zakazuje jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, stanowiąc jedną z podstawowych zasad prawa UE. O zakwalifikowaniu omawianej regulacji do zasad stanowi zarówno jej umiejscowienie w części TFUE zatytułowanej „Zasady”, jak i ranga przedmiotu regulacji. Jak słusznie zauważa A. Wróbel, w zasadzie tej wyraża się szczególnie cel Unii, którym jest przezwyciężenie „statusu obcego” cudzoziemca-obywatela państwa członkowskiego. Dążenie takie ma na celu utworzenie ważnej podstawy funkcjonowania rynku wewnętrznego Unii oraz wyposażenie obywateli państw członkowskich w samoistne prawo o charakterze prawa podstawowego (Wróbel, 2012, s. 18.1). Zdublowany normą art. 21 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej art. 18 TFUE ma zastosowanie tylko do obywateli UE i tylko w odniesieniu do stosowania traktatów (Muir, 2019, s. 821).

Pytania przedłożone Trybunałowi dotyczyły w swej istocie ochrony należnej obywatelowi Unii Europejskiej w dziedzinie dostępu do świadczeń z zakresu pomocy społecznej zgodnie z zasadą równego traktowania, wynikającą z art. 18 TFUE, w sytuacji gdy przyjmujące państwo członkowskie przyznało mu prawo pobytu oparte na prawie krajowym na warunkach mniej restrykcyjnych od warunków przewidzianych w dyrektywie 2004/38/WE¹. Przedmiotem analiz była zatem korelacja pomiędzy art. 18 TFUE i art. 24 tej dyrektywy, której istnienie w swojej opinii z góry wykluczył badający sprawę Rzecznik Generalny, wskazując, że sytuacja rozpatrywana w postępowaniu głównym jest objęta zakresem stosowania dyrektywy 2004/38 i nie ma potrzeby dokonywania oceny sytuacji w świetle art. 18 TFUE². Zdaniem Rzecznika pytanie, które Trybunał powinien był rozpatrywać, miało sprowadzać się do kwestii ustalenia, czy art. 24 dyrektywy 2004/38 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego wykluczającemu możliwość otrzymywania świadczeń z zakresu pomocy społecznej przez obywateli Unii, którym przyznano legalne prawo pobytu bez warunków dotyczących posiadania zasobów, podczas gdy świadczenia te są zapewniane obywatelom danego państwa członkowskiego, którzy znajdują się w takiej samej sytuacji ubóstwa, a jeśli tak, to czy taka dyskryminacja może być uzasadniona.

Wzmiankowany przepis art. 24 dyrektywy 2004/38 zakłada, że z zastrzeżeniem specjalnych przepisów, wyraż-

nie 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. Odstępstwa od powyższej zasady, ustanowionej mocą ustępu 1, wprowadza ustęp 2. Zgodnie z nimi przyjmujące państwo członkowskie nie jest zobowiązane do przyznania uprawnienia do pomocy społecznej w kilku przypadkach. Po pierwsze obowiązek taki zostaje wyłączony w ciągu pierwszych trzech miesięcy pobytu. Po drugie okres, przez który państwo przyjmujące nie jest zobowiązane do przyznania uprawnienia do pomocy społecznej, to okres przewidziany w art. 14 ust. 4 lit. b), czyli okres poszukiwania pracy, pod warunkiem istnienia rzeczywistej szansy znalezienia zatrudnienia. Po trzecie państwo przyjmujące nie jest zobowiązane do udzielania pomocy dla pokrycia kosztów utrzymania przed nabyciem prawa stałego pobytu 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.

Zgodnie z motywami dyrektywy (10 i 21), przedstawiającymi jej warstwę aksjologiczną, w odniesieniu do omawianych wątków wskazano, że osoby korzystające z prawa pobytu nie powinny stanowić nieracjonalnego obciążenia dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim w trakcie początkowego okresu pobytu. Dlatego korzystanie z prawa pobytu dla obywateli Unii i członków ich rodzin w okresach przekraczających trzy miesiące powinno podlegać określonym warunkom. W konsekwencji zasadne jest, że 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 rodzin podczas trzech pierwszych 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 osoby.

Stanowisko TSUE

W pierwszej kolejności Trybunał, mierząc się z zarzutem Rządu Zjednoczonego Królestwa o braku swojej właściwości, orzekł, że zgodnie z art. 127 umowy o wystąpieniu, prawo Unii ma zastosowanie w tym państwie do końca okresu przejściowego, z zastrzeżeniem odmiennych postanowień tej umowy. Ponieważ podmiotem postępowania jest obywatelka Unii, która przeniosła się do innego państwa członkowskiego w 2018 roku i skorzystała z przysługującej jej swobody przemieszczania się, jej sytuacja

jest objęta zakresem stosowania prawa Unii. Trybunał nie miał wątpliwości, że sytuacja CG była objęta zakresem stosowania prawa Unii do końca okresu przejściowego przewidzianego w umowie o wystąpieniu, tj. do 31 grudnia 2020 r. Trybunał podzielił przy tym zapatrywania Rzecznika Generalnego w przedmiocie podstaw orzekania uznając, że przedstawione mu pytania są dopuszczalne, ale nie w zakresie, w jakim dotyczą wykładni art. 18 akapit pierwszy TFUE. Trybunał wskazał, że art. 18 TFUE może być stosowany samodzielnie wyłącznie w sytuacjach podlegających prawu Unii, w odniesieniu do których traktat FUE nie zawiera szczególnych postanowień o zakazie dyskryminacji. Trybunał podzielił zdanie Rzecznika, że zasada niedyskryminacji została skonkretyzowana w art. 24 dyrektywy 2004/38 w odniesieniu do obywateli Unii korzystających ze swobody przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich. Trybunał uznał, że CG była objęta zakresem stosowania dyrektywy 2004/38 i jako obywatelka państwa członkowskiego skorzystała ze swobody przemieszczania się i przebywania na terytorium Zjednoczonego Królestwa przed końcem okresu przejściowego przewidzianego w art. 126 umowy o wystąpieniu.

W drugiej kolejności Trybunał rozstrzygał o charakterze świadczeń z zakresu pomocy społecznej rozpatrywanych w postępowaniu głównym. Wyrokiem Trybunał uznał, że świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania, których funkcją jest zagwarantowanie ich beneficjentom minimum środków utrzymania niezbędnych do prowadzenia życia liczącego z godnością ludzką, należy uznać za „uprawnienia z zakresu pomocy społecznej” w rozumieniu art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38. Takim świadczeniem, w ocenie Trybunału, było świadczenie, o które wnioskowała CG, czyli zasiłek na pokrycie kosztów utrzymania, stanowiący świadczenie pieniężne na pokrycie kosztów utrzymania, należący do systemu ochrony socjalnej finansowanego z podatku, którego przyznanie uzależnione jest od warunku dotyczącego dochodu.

Biorąc pod uwagę powyższe Trybunał przeformułował pierwsze z zadanych pytań poprzez przyjęcie, że zadając je sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 24 dyrektywy 2004/38 należy interpretować w ten sposób, iż stoi on na przeszkodzie przepisom przyjmującego państwa członkowskiego, które wyłączają możliwość korzystania ze świadczeń z zakresu pomocy społecznej przez obywateli Unii nieaktywnych zawodowo i nieposiadających wystarczających zasobów, którym to państwo członkowskie przyznało na podstawie prawa krajowego prawo pobytu na czas określony, podczas gdy świadczenia te są zapewniane obywatelom danego państwa członkowskiego, którzy znajdują się w tej samej sytuacji.

Ustalając okoliczności faktyczne Trybunał uznał, że CG nie jest objęta żadnym z przypadków przewidzianych w dyrektywie 2004/38. Od czasu wyroku w sprawie Dano nie budzi wątpliwości, że tylko obywatele UE, którzy spełniają warunki pobytu określone w art. 7 dyrektywy — tj. osoby, które prowadzą działalność gospodarczą lub posiadają wystarczające środki aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa

członkowskiego w okresie pobytu i pełne ubezpieczenie zdrowotne — korzystają z prawa do niedyskryminacji na mocy art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38. *A contrario* obywatele nieaktywni ekonomicznie, którzy nie posiadają wystarczających środków, mogą zostać wykluczeni z równego dostępu do pomocy społecznej.

Powódka — CG była w istocie nieaktywnym ekonomicznie obywatelem UE bez wystarczających środków aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego (Zjednoczonego Królestwa). Zatem zdaniem Trybunału może ona stanowić nieracjonalne obciążenie dla systemu pomocy społecznej Zjednoczonego Królestwa i dlatego nie może powoływać się na zasadę niedyskryminacji ustanowioną w art. 24 ust. 1. W tym kontekście nie ma również znaczenia, że posiada ona prawo pobytu na mocy prawa krajowego, ponieważ nie posiada ona prawa do legalnego pobytu zgodnie z prawem UE (tj. nie spełnia warunków pobytu zgodnie z art. 7 dyrektywy 2004/38). Ponieważ do państwa przyjmującego należy określenie konsekwencji prawa pobytu przyznanego na podstawie prawa krajowego, powódka nie ma prawa do równego traktowania w świetle prawa UE i można jej odmówić pomocy społecznej, bowiem prawa do pomocy społecznej nie gwarantują regulacje państwa przyjmującego.

Trybunał argumentuje jednak dalej, że państwo przyjmujące, takie jak Wielka Brytania, które przyznało prawo pobytu obywatelowi UE na mocy prawa krajowego, w rzeczywistości wdraża art. 21 TFUE, a zatem jest zobowiązane do przestrzegania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Oznacza to, że władze państwa członkowskiego mogą odmówić pomocy społecznej obywatelom Unii, takim jak CG i jej dzieci, jedynie po sprawdzeniu, że taka odmowa nie stanowiłaby konkretnego i aktualnego ryzyka naruszenia ich praw podstawowych w postaci praw wynikających z art. 1, 7 i 24 Karty.

W konsekwencji Trybunał orzekł, że art. 24 dyrektywy 2004/38 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie przepisom przyjmującego państwa członkowskiego, które wykluczają możliwość korzystania ze świadczeń z zakresu pomocy społecznej przez nieaktywnych zawodowo obywateli Unii, którzy nie dysponują wystarczającymi zasobami i którym wspomniane państwo członkowskie przyznało prawo pobytu na czas określony, podczas gdy świadczenia te są zapewniane obywatelom danego państwa członkowskiego znajdującym się w takiej samej sytuacji. Trybunał zawyrokował także, że jeżeli obywatel Unii legalnie przebywa na podstawie prawa krajowego na terytorium państwa członkowskiego innego niż to, którego jest obywatelem, organy krajowe właściwe do przyznania świadczeń z zakresu pomocy społecznej są zobowiązane do sprawdzenia, czy odmowa przyznania takich świadczeń nie naraża wspomnianego obywatela, a także dzieci będących na jego utrzymaniu, na konkretne i aktualne ryzyko naruszenia ich praw podstawowych ustanowionych w art. 1, 7 i 24 Karty. Jeżeli wspomniany obywatel nie posiada żadnych zasobów na pokrycie swoich potrzeb ani potrzeb swoich dzieci i żyje samotnie, organy te powinny się upewnić, czy w przypadku odmowy

świadczeń z zakresu pomocy społecznej wspomniany obywatel może mimo to żyć ze swoimi dziećmi w godnych warunkach. W ramach tego badania wspomniane organy mogą uwzględnić wszystkie przewidziane w prawie krajowym systemy pomocy, z których dany obywatel i jego dzieci mogą rzeczywiście korzystać.

Po tak skonstruowanej odpowiedzi na przeformułowane pytanie pierwsze Trybunał uznał, że nie ma potrzeby odpowiadania na pytanie drugie.

Komentarz

Wyrok w sprawie C-709/20 stanowi pierwszy, w którym Trybunał uznał, że obywatel Unii, któremu przyznano prawo pobytu na mocy prawa krajowego, korzysta z ochrony na mocy Karty. Należy zauważyć, że dokonana przez Trybunał interpretacja prawa do równego traktowania jest niezwykle restrykcyjna (Haag, 2021). Stanowi ona odejście od dotychczas prezentowanego stanowiska, że nawet jeśli obywatel Unii korzysta z prawa pobytu w państwie przyjmującym jedynie na podstawie prawa krajowego (lub dwustronnej umowy międzynarodowej), może on nadal powoływać się na pierwotne prawo UE do niedyskryminacji (wyrok TSUE z 12 maja 1998, C-85/96, ECLI:EU:C:1998:217), na rzecz uznania, że obywatel Unii, któremu przyznano prawo pobytu wyłącznie na podstawie prawa krajowego, nie może powoływać się na prawo pierwotne do równego traktowania z art. 18 TFUE, mogąc powoływać się jedynie na wtórne prawo do

niedyskryminacji (art. 24 dyrektywy 2004/38). W konsekwencji Trybunał doszedł w sprawie CG do wniosku, że obywatelowi Unii posiadającemu zgodne z prawem prawo pobytu nie przysługuje prawo do równego traktowania na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego. Należy dodatkowo zauważyć, że interpretacja Trybunału w zakresie prawa do równego traktowania wprowadza rozróżnienie pomiędzy obywatelami UE posiadającymi prawo pobytu zgodnie z prawem UE a obywatelami posiadającymi prawo pobytu zgodnie z prawem krajowym.

Odmowa zastosowania w sprawie C-709/20 art. 18 TFUE skutkuje tym, że obywatel UE legalnie przebywający na terytorium UE nie korzysta ani z TFUE, ani z wtórnego prawa do równego traktowania, pozostawiając go pod ochroną Karty. Wobec powyższego CG nie można odmówić dostępu do pomocy społecznej, jeśli taka odmowa naruszałaby jej prawa wynikające z Karty, której postanowieniami jest objęta, ponieważ nie posiada wystarczających środków. Należy przy tym pamiętać, że Karta nie oferuje szerszego zakresu ochrony obywatelom Unii, lecz ma znaczenie jedynie dla wybranej grupy obywateli Unii, którym przyznano prawo pobytu na mocy prawa krajowego.

Nie ulega wątpliwości, że Trybunał zmierzał do objęcia ochroną powódki i jej dwójki dzieci oraz zapewnienia im możliwość dalszego życia w Irlandii Północnej w godnych warunkach. Jednakże przyjmując bardzo wąskie podejście, poważnie ograniczył skutkami tej decyzji w zakresie ochrony szerszej populacji obywateli Unii.

Przypisy/Notes

¹ Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz. Urz. UE L z 2004 r. nr 158, s. 77).

² Opinia Rzecznika Generalnego Jeana Richarda De La Toura, przedstawiona w dniu 24 czerwca 2021 r., ECLI:EU:C:2021:515.

Bibliografia/References

- Haag, M. (2021). Case C-709/20 CG — The Right to Equal Treatment of EU Citizens: Another Nail in the Coffin, *European Law Blog*. <https://europeanlawblog.eu/2021/07/27/case-c-709-20-cg-the-right-to-equal-treatment-of-eu-citizens-another-nail-in-the-coffin/> (12.11.2021).
- Muir, E. (2019). The Essence of the Fundamental Right to Equal Treatment: Back to the Origins. *German Law Journal*, (20).
- Wróbel, A. (2012). Art. 18. W: D. Miąsik, N. Półtorak i A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1–89)*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.

Dr Izabela Florczak, doktor nauk prawnych, radca prawny, adiunkt na Uniwersytecie Łódzkim w Katedrze Prawa Pracy, Zakładzie Prawa Ubezpieczeń Społecznych i Polityki Społecznej; Współzałożycielka i Współkoordynatorka Polskiej Sieci Naukowej Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego COOPERANTE; Zastępca Kierownika Centrum Studiów Migracyjnych Uniwersytetu Łódzkiego; radca prawny; Szef Działu Employment Immigration w Kancelarii Prawnej. Autorka publikacji z zakresu prawa zatrudnienia, prawa pracy, migracji zarobkowych.

Dr Izabela Florczak, Doctor of Law, legal adviser, assistant professor at the University of Łódź in the Department of Labour Law, Chair of Social Insurance Law and Social Policy; Co-founder and Co-coordinator of the Polish Scientific Network on Labour Law and Social Security COOPERANTE; Deputy Manager of the Centre for Migration Studies at the University of Łódź; legal advisor; Head of Employment Immigration Desk in a law firm. Author of publications on employment law, labour law, labour migration.