

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 19 września 2013 r.(*)

Swobodny przepływ osób – Obywatelstwo Unii – Dyrektywa 2004/38/WE – Prawo pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące – Artykuł 7 ust. 1 lit. b) – Osoba niemająca już statusu pracownika najemnego lub osoby pracującej na własny rachunek – Uprawniony do emerytury – Warunek zasobów wystarczających, aby nie stanowił obciążenia dla „systemu pomocy społecznej” przyjmującego państwa członkowskiego – Wniosek o specjalne nieskądkowe świadczenie pieniężne – Dodatek wyrównawczy przeznaczony do uzupełnienia emerytury – Rozporządzenie (WE) nr 883/2004 – Artykuł 3 ust. 3 i art. 70 – Właściwość państwa członkowskiego miejsca zamieszkania – Przesłanki przyznania – Prawo legalnego pobytu na terytorium krajowym – Zgodność z prawem Unii

W sprawie C-140/12

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Oberster Gerichtshof (Austria) postanowieniem z dnia 14 lutego 2012 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 19 marca 2012 r., w postępowaniu:

Pensionsversicherungsanstalt

przeciwko

Peterowi Breyowi,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: M. Ilešić, prezes izby, E. Jarašinas, A. Ó Caoimh (sprawozdawca), C. Toader i C.G. Fernlund, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Wahl,

sekretarz: A. Impellizzeri, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 7 marca 2013 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu P. Breya przez C. Rappolda, Rechtsanwalt,
- w imieniu rządu austriackiego przez G. Hessego, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu niemieckiego przez T. Henzego oraz J. Möllera, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Irlandii przez E. Creedon, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez A. Collinsa, SC, oraz G. Gilmore, BL,
- w imieniu rządu greckiego przez M. Tassopoulou, działającego w charakterze pełnomocnika,

- w imieniu rządu niderlandzkiego przez M. Noort oraz C. Wissels, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu szwedzkiego przez A. Falk oraz H. Karlsson, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez C. Murrell oraz J. Coppela, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez V. Kreuschitzę oraz C. Tufvesson, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 29 maja 2013 r.,

wyduje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. L 158, s. 77).

2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu pomiędzy P. Breyem a Pensionsversicherungsanstalt w przedmiocie odmowy przyznania przez ten organ – w celu uzupełnienia jego emerytury niemieckiej – dodatku wyrównawczego (Ausgleichzulage) przewidzianego w ustawodawstwie austriackim.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 2004/38

3 Stosownie do motywów 10, 16, 20 i 21 dyrektywy 2004/38:

„(10) Osoby korzystające z prawa pobytu nie powinny [...] 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.

[...]

(16) Tak dążąc, jak osoby korzystające z prawa pobytu nie stanowią nieracjonalnego obciążenia dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim, nie powinny one podlegać wydaleniowi. Wydalenie nie powinno być zatem automatyczną konsekwencją skorzystania z systemu pomocy społecznej. Przyjmując państwo członkowskie powinno zbadać, czy chodzi o przejściowe trudności, i uwzględnić okres pobytu, okoliczności osobiste i kwotę przyznanej pomocy, w celu rozważenia, czy beneficjent stanowi nieracjonalne obciążenie dla systemu pomocy społecznej i w określonym przypadku przystąpi do jego wydalenia. W rozumieniu zdefiniowanym przez Trybunał Sprawiedliwości, w żadnym wypadku rodzą

wydalenia nie należą stosować wobec pracowników najemnych, osób pracujących na własny rachunek lub osób poszukujących pracy, o ile nie jest to uzasadnione względami porządku lub bezpieczeństwa publicznego.

[...]

(20) Zgodnie z zakazem dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, wszyscy obywatele Unii i członkowie ich rodzin zamieszkujący w państwie członkowskim na podstawie niniejszej dyrektywy, powinni korzystać w tym państwie członkowskim z równego traktowania, jak jego obywatele w dziedzinach objętych traktatem, z zastrzeżeniem szczególnych postanowień wyrażone sformułowanych w traktacie lub prawie wtórnym.

(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 [członkami] 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 same osoby”.

4 Artykuł 7 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Prawo pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące”, stanowi w pkt 1 lit. b), co następuje:

„Wszyscy obywatele Unii posiadają prawo pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego przez okres dłuższy niż trzy miesiące, jeżeli:

[...]

b) posiadają wystarczające zasoby dla siebie i członków ich rodziny, aby nie stanowiły obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego w okresie pobytu, oraz są objęci pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym w przyjmującym państwie członkowskim”.

5 Artykuł 8 dyrektywy 2004/38, zatytułowany „Formalności administracyjne dla obywateli Unii”, przewiduje:

„1. Bez uszczerbku dla art. 5 ust. 5, w przypadku okresów pobytu przekraczających trzy miesiące przyjmujące państwo członkowskie może wymagać, aby obywatele Unii zarejestrowali się w odpowiednich organach.

2. Nieprzekraczalny termin dla rejestracji nie może być krótszy niż trzy miesiące od dnia przyjazdu. Zaświadczenie o rejestracji, które potwierdza nazwisko i adres zarejestrowanej osoby oraz datę rejestracji, jest wydawane niezwłocznie. Niedopełnienie wymogu rejestracji przez osobę zainteresowaną może podlegać proporcjonalnym i niedyskryminującym karom.

3. Do celów wydania zaświadczenia o rejestracji państwa członkowskie mogą wymagać jedynie, aby:

– [...]

– obywatele Unii, do których stosuje się art. 7 ust. 1 lit. b), okazali właściwy dowód tożsamości lub paszport i dostarczyli dowód, że spełniają warunki w nim ustanowione;

[...].

4. Państwa członkowskie nie mogą ustanowić określonej kwoty, którą uznają za »wystarczającą rodki«, lecz muszą uwzględnić osobistą sytuację danej osoby. We wszystkich przypadkach kwota ta nie powinna być wyższa niż próg, poniżej którego obywatele przyjmującego państwa członkowskiego kwalifikują się do pomocy społecznej, lub – jeżeli to kryterium nie ma zastosowania – wyższa niż minimalna renta z tytułu zabezpieczenia społecznego wypłacana przez przyjmujące państwo członkowskie.

[...]”.

6 Artykuł 14 dyrektywy 2004/38, zatytułowany „Zachowanie prawa pobytu”, stanowi:

„[...]

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.

3. Rodzek wydalenia nie jest stosowany automatycznie w wyniku korzystania przez obywatela Unii lub członków jego rodziny z systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego.

[...]”.

7 Zgodnie z art. 24 tej dyrektywy, zatytułowanym „Równe traktowanie”:

„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 [osobami pracującymi na własny rachunek, osobami, które zachowują ten status, i członkami ich rodziny].

[...]”.

Rozporządzenie (WE) nr 883/2004

8 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia

2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. L 166, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2013, L 188, s. 10) zastąpiło od dnia 1 maja 2010 r. rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie, w brzmieniu zmienionym i uaktualnionym rozporządzeniem Rady (WE) nr 118/97 z dnia 2 grudnia 1996 r. (Dz.U. 1997, L 28, s. 1) (zwane dalej „rozporządzeniem nr 1408/71”).

9 Rozporządzenie nr 883/2004, zmienione rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1244/2010 z dnia 9 grudnia 2010 r. (Dz.U. L 338, s. 35) (zwane dalej „rozporządzeniem nr 883/2004”), stanowi w art. 1, zatytułowanym „Definicje”:

„Do celów niniejszego rozporządzenia:

[...]

j) określenie »zamieszkanie« oznacza miejsce, w którym osoba zwykle przebywa;

[...]”.

10 Artykuł 3 tego rozporządzenia, zatytułowany „Zagadnienia objęte rozporządzeniem”, stanowi, co następuje:

„1. Niniejsze rozporządzenie stosuje się do całego ustawodawstwa odnoszącego się do następujących działań zabezpieczenia społecznego:

[...]

d) świadcze z tytułu starości;

[...]

2. O ile załącznik XI nie stanowi inaczej, niniejsze rozporządzenie stosuje się do ogólnych i specjalnych systemów zabezpieczeń społecznych, bez względu na to, czy są one składowe, czy nieskładowe, oraz do systemów związanych z obowiązkiem pracodawcy lub armatora.

3. Niniejsze rozporządzenie stosuje się także do specjalnych nieskładowych świadczeń pieniężnych objętych art. 70.

[...]

5. Niniejszego rozporządzenia nie stosuje się:

a) do pomocy społecznej i medycznej;

[...]”.

11 Artykuł 4 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Zasada równego traktowania”, stanowi:

„O ile niniejsze rozporządzenie nie stanowi inaczej, osoby, do których stosuje się niniejsze rozporządzenie, korzystają z tych samych świadczeń i podlegają tym samym obowiązkom na mocy ustawodawstwa każdego państwa członkowskiego, co jego obywatele”.

12 Artykuł 70 tego rozporządzenia stanowi:

„1. Niniejszy artykuł ma zastosowanie do specjalnych nieskądkowych świadczeń pieniężnych wypłacanych na podstawie ustawodawstwa, które, ze względu na swój zakres podmiotowy, cele i/lub warunki uprawnienia, nosi cechy zarówno ustawodawstwa dotyczącego zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 3 ust. 1, jak i pomocy społecznej.

2. Do celów stosowania przepisów niniejszego rozdziału określenie »specjalne nieskądkowe świadczenia pieniężne« oznacza świadczenia, które:

a) mają na celu zapewnienie:

i) uzupełnień, zastępczej lub dodatkowej ochrony na wypadek ryzyk objętych działami ubezpieczenia społecznego, o których mowa w art. 3 ust. 1, a które gwarantują zainteresowanym minimum środków utrzymania z uwzględnieniem sytuacji gospodarczej i społecznej zainteresowanego państwa członkowskiego;

ii) wyłączenie szczególnej ochrony dla niepełnosprawnego, ściśle związanej ze środowiskiem społecznym tej osoby w zainteresowanym państwie członkowskim;

oraz

b) w przypadkach, w których finansowanie wynika wyłącznie z obowiązkowego opodatkowania mającego pokrywać ogólne wydatki publiczne, a warunki udzielania i wyliczania świadczeń nie zależą od jakiejkolwiek skądki w odniesieniu do beneficjenta. Jednakże świadczenia udzielane w celu uzupełnienia świadczenia skądkowego nie są uważane za świadczenia skądkowe z tego tylko powodu,

oraz

c) są wymienione w załączniku X.

3. Przepisy art. 7 i pozostałych rozdziałów niniejszego tytułu nie mają zastosowania do świadczeń, o których mowa w ust. 2 niniejszego artykułu.

4. Świadczenia, o których mowa w ust. 2, udzielane są wyłącznie w państwie członkowskim, w którym zainteresowani mają miejsce zamieszkania, zgodnie z jego ustawodawstwem. Świadczenia takie udzielane są przez instytucje miejsca zamieszkania i na jej koszt”.

13 Załącznik X do rozporządzenia nr 883/2004, zatytułowany „Specjalne nieskądkowe świadczenia pieniężne” zawiera w odniesieniu do Republiki Austrii następującą wzmiankę:
„Dodatek wyrównawczy (ustawa federalna z dnia 9 września 1955 r. o powszechnym ubezpieczeniu społecznym – [Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, BGBl. 189/1955] [...])”.

Prawo austriackie

14 Paragraf 292 ust. 1 Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (powszechnej ustawy o ubezpieczeniu społecznym, BGBl. 189/1955), zmienionej począwszy od dnia 1 stycznia 2011 r. przez Budgetbegleitgesetz 2011 (ustawa budżetowa na rok 2011, BGBl. 111/2011) (zwanej dalej „ASVG”) przewiduje, że gdy emerytura powiększona o dochody netto z innych źródeł oraz o wszelkie inne kwoty podlegające uwzględnieniu nie osiąga określonej kwoty referencyjnej, uprawniony do emerytury ma prawo do dodatku wyrównawczego w wysokości różnicy pomiędzy kwotą referencyjną a dochodem osobistym, o ile zamieszkuje w Austrii stale i legalnie.

15 Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (ustawa o osiedlaniu się i pobycie), zmieniona przez Budgetbegleitgesetz 2011 (zwana dalej „NAG”), zawiera w szczególności następujące mające znaczenie przepisy:

„Paragraf 51. (1) Na podstawie dyrektywy w sprawie swobodnego przepływu osób obywateli [Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG)] są uprawnieni do pobytu przekraczającego trzy miesiące, jeżeli:

[...]

2) posiadają wystarczające zasoby dla siebie i członków ich rodziny oraz są objęci pewnym ubezpieczeniem zdrowotnym, co pozwala im nie korzystać ze świadczeń z zakresu pomocy społecznej ani z dodatku wyrównawczego w okresie pobytu, lub

[...].

Zaświadczenie o rejestracji

Paragraf 53. (1) Obywatele EOG, którzy są uprawnieni do pobytu na mocy prawa Unii (§§ 51 i 52), jeżeli przebywają na terytorium federalnym dłużej niż trzy miesiące, są zobowiązani do zgłoszenia tego faktu organowi w ciągu czterech miesięcy od dnia wjazdu. Jeżeli spełnione są przesłanki (§§ 51 lub 52), organ wydaje na żądanie zaświadczenie o rejestracji.

(2) W celu wykazania wynikającego z prawa Unii prawa do pobytu należy przedłożyć ważny dowód osobisty lub paszport oraz następujące dokumenty:

[...]

2. Na podstawie § 51 ust. 1 pkt 2: dowody posiadania wystarczających zasobów i objęcia pewnym ubezpieczeniem zdrowotnym;

[...]”.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

16 Peter Brey i jego matka, oboje będący obywatelami Niemiec, wyjechali z Niemiec i przeprowadzili się do Austrii w marcu 2011 r. Peter Brey otrzymuje w Niemczech rentę inwalidzką w wysokości brutto 862,74 EUR miesięcznie oraz zasiłek pielęgnacyjny w wysokości 225 EUR miesięcznie. Matka nie posiada żadnego innego dochodu ani majątku. Matka P. Breya otrzymywała w Niemczech świadczenie podstawowe, którego wypłacanie jednak ustało od dnia 1 kwietnia 2011 r. z uwagi na osiedlenie się w Austrii. Czynsz za mieszkanie zajmowane przez matkę w Austrii wynosi 532,29 EUR miesięcznie.

17 Decyzją z dnia 2 marca 2011 r. Pensionsversicherungsanstalt oddalił wniosek P. Breya mający na celu uzyskanie dodatku wyrównawczego począwszy od dnia 1 kwietnia 2011 r. na tej

podstawie, że ze względu na niewielką wysokość jego renty nie dysponuje on wystarczającymi zasobami dla celów wykazania legalności jego pobytu w Austrii.

18 W dniu 22 marca 2011 r. Bezirkshauptmannschaft Deutschlandsberg (organ administracji pierwszego szczebla w Deutschlandsbergu) wydał P. Breyowi i jego małżonce zaświadczenie o rejestracji dla obywatela EOG zgodnie z NAG.

19 Peter Brey wniosł skargę na decyzję z dnia 2 marca 2011 r. Wyrokiem z dnia 6 października 2011 r. Oberlandesgericht Graz (wyższy sąd krajowy w Grazu), utrzymując w mocy wyrok wydany w pierwszej instancji przez Landesgericht für Zivilsachen Graz (sąd okręgowy dla spraw cywilnych w Grazu), zmienił tę decyzję, nakładając na Pensionsversicherungsanstalt obowiązek przyznania P. Breyowi dodatku wyrównawczego w wysokości 326,82 EUR miesięcznie począwszy od dnia 1 kwietnia 2011 r.

20 Pensionsversicherungsanstalt wniosł rewizję od tego wyroku do Oberster Gerichtshof (austriackiego sądu najwyższego).

21 W postanowieniu odsyłającym sąd ten przypomina, że w wyroku z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-160/02 Skalka, Rec. s. I-5613, Trybunała uznał dodatek wyrównawczy za „specjalne świadczenie o charakterze nieskądowym” w rozumieniu art. 4 ust. 2a rozporządzenia nr 1408/71 (obecnie art. 70 rozporządzenia nr 883/2004) ze względu na to, że uzupełnia emeryturę lub rentę z tytułu inwalidztwa i ma charakter pomocy społecznej w zakresie, w jakim ma zapewnić beneficjentowi minimum egzystencji w przypadku otrzymywania niewystarczającej emerytury lub renty.

22 Według sądu odsyłającego pytanie, które zatem powstaje w toczącym się przed nim postępowaniu, dotyczy ustalenia, czy prawodawstwo Unii w dziedzinie prawa pobytu stosuje to samo pojęcie pomocy społecznej co prawodawstwo Unii w dziedzinie zabezpieczenia społecznego.

23 Gdyby należało uznać, że pojęcie to ma identyczną treść w obu dziedzinach, sąd ten uważa, że dodatek wyrównawczy nie mógłby być traktowany jako świadczenie z zakresu pomocy społecznej w rozumieniu dyrektywy 2004/38, gdyż wykazuje on aspekty zabezpieczenia społecznego i jest objęty zakresem stosowania rozporządzenia nr 883/2004. W rezultacie prawo do dodatku wyrównawczego nie wywierałoby wpływu na prawo pobytu.

24 Wspomniany sąd uważa jednak, że pojęciu pomocy społecznej można by również przypisać własną treść, opartą na celach realizowanych przez dyrektywę 2004/38, która dotyczy w szczególności zapobiegania temu, by osoby, które nie uiszczą składek na finansowanie systemu zabezpieczenia społecznego przyjmującego państwa członkowskiego, nie obciążały nadmiernie budżetu tego państwa. W tej perspektywie przez pojęcie to należałoby rozumieć w ramach prawodawstwa w dziedzinie prawa pobytu zapewnienie przez państwo podstawowych świadczeń finansowanych z ogólnych wpływów podatkowych, z których to świadczeń mogą korzystać wszyscy mieszkańcy bez względu na to, czy wynikają one z jakiegoś uprawnienia, czy z trudnego położenia, i czy są związane z określonym ryzykiem z zakresu zabezpieczenia społecznego, czy też nie. W takim przypadku dodatek wyrównawczy należałoby uważać za świadczenie z zakresu pomocy społecznej w rozumieniu dyrektywy 2004/38.

25 W tych okolicznościach Oberster Gerichtshof postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy dodatek wyrównawczy naleŹy uznaŹ za Źwiadczenie z »systemu pomocy spoŹecznej« w rozumieniu art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38 [...]?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

W przedmiocie zakresu pytania

26 Poprzez swoje pytanie sŹd odsyŹajŹcy dŹŹy do ustalenia, czy art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38 naleŹy interpretowaŹ w ten sposŹb, Źe poŹcie pomocy spoŹecznej w rozumieniu tego przepisu obejmuje Źwiadczenie takie jak dodatek wyrównawczy przewidziany w § 292 ust. 1 ASVG.

27 Pytanie to zostaŹo zadane w ramach sporu, w którym wŹaŹciwe organy austriackie odmŹwiŹy przyznania tego Źwiadczenia obywatelowi innego paŹstwa czŹonkowskiego, P. Breyowi, na tej podstawie, Źe mimo wydania mu zaŹwiadczenia o rejestracji nie moŹe on byŹ uznany za przebywajŹcego „legalnie” w Austrii w rozumieniu wspomnianego § 292 ust. 1 ASVG ze wzglŹdu na to, iŹ prawo pobytu przez okres przekraczajŹcy trzy miesiŹce w Austrii wymaga zgodnie z § 51 NAG, by zainteresowany posiadaŹ w szczegŹlnoŹci „wystarczajŹce zasoby” dla siebie i czŹonkŹw jego rodziny, „co pozw[oli]oby mu] nie korzystaŹ ze ŹwiadczeŹ z zakresu pomocy spoŹecznej ani z dodatku wyrównawczego w okresie pobytu”.

28 Jest bezsporne, Źe ten ostatni przepis ma na celu transpozycjŹ do prawa austriackiego art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38, zgodnie z którym wszyscy obywatele Unii posiadajŹ prawo pobytu na terytorium innego paŹstwa czŹonkowskiego przez okres dŹuŹszy niŹ trzy miesiŹce, jeŹeli posiadajŹ wystarczajŹce zasoby dla siebie i czŹonkŹw ich rodziny, aby nie stanowiŹ obciŹŹenia dla systemu pomocy spoŹecznej przyjmujŹcego paŹstwa czŹonkowskiego w okresie pobytu.

29 Wynika z tego, Źe nawet jeŹli prawo pobytu P. Brea nie jest bezpoŹrednio przedmiotem sporu w postŹpowaniu gŹŹwnym, gdyŹ spŹr ten dotyczy jedynie przyznania dodatku wyrównawczego, samo prawo krajowe ustanawia bezpoŹredni zwiŹzek pomiŹdzy przesŹankami korzystania z tego Źwiadczenia a przesŹankami korzystania z prawa do legalnego pobytu w Austrii przez okres przekraczajŹcy trzy miesiŹce. Przyznanie dodatku wyrównawczego jest bowiem uzaleŹnione od warunku, by zainteresowany speŹniaŹ przesŹanki korzystania z takiego prawa pobytu. W tym wzglŹdzie z wyjaŹnienieŹ przedstawionych przez sŹd odwoŹawczy wynika, Źe zgodnie z pracami przygotowawczymi dotyczŹcymi wprowadzonej poczŹwszy od dnia 1 stycznia 2011 r. zmiany do § 51 ust. 1 pkt 2 NAG, przepis ten, odnoszŹc siŹ wyraŹnie do dodatku wyrównawczego, ma od tej pory na celu zapobieŹenie temu, by obywatel innego paŹstwa czŹonkowskiego mŹgŹ korzystaŹ z prawa pobytu w Austrii na podstawie prawa Unii, jeŹli obywatel ten wnosi w czasie tego pobytu o przyznanie mu dodatku wyrównawczego.

30 W tych okolicznoŹciach wydaje siŹ, Źe wynik sporu w postŹpowaniu gŹŹwnym zaleŹy od kwestii, czy paŹstwo czŹonkowskie moŹe wykluczyŹ przyznanie dodatku wyrównawczego obywatelom innych paŹstw czŹonkowskich na tej podstawie, Źe nie speŹniajŹ oni – tak jak P. Brey – mimo wydania im zaŹwiadczenia o rejestracji przesŹanek korzystania z prawa do legalnego pobytu przez okres przekraczajŹcy trzy miesiŹce na terytorium krajowym ze wzglŹdu na to, Źe aby korzystaŹ z takiego prawa, zainteresowana osoba musi posiadaŹ zasoby wystarczajŹce do tego, by nie ubiegaŹ siŹ w szczegŹlnoŹci o dodatek wyrównawczy. To w ramach badania tej kwestii naleŹy zbadaŹ charakter tego Źwiadczenia, nad którym zastanawia siŹ sŹd odsyŹajŹcy.

31 W tym wzglŹdzie naleŹy przypomnieŹ, Źe w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE procedury wspŹpracy miŹdzy sŹdami krajowymi a TrybunaŹem do tego ostatniego naleŹy

udzielenie s?dowi krajowemu u?ytecznej odpowiedzi, która umo?liwi mu rozstrzygni?cie zawis?ego przed nim sporu. W tym aspekcie do Trybuna?u nale?y – gdy zajdzie taka potrzeba – przeformu?owanie przedstawionych mu pyta? (zob. w szczególno?ci wyroki: z dnia 8 marca 2007 r. w sprawie C?45/06 Campina, Zb.Orz. s. I?2089, pkt 30; z dnia 14 pa?dziernika 2010 r. w sprawie C?243/09 Fuß, Zb.Orz. s. I?9849, pkt 39).

32 Nale?y zatem przeformu?owa? postawione pytanie, przyjmuj?c, ?e poprzez nie s?d odsy?aj?cy d??y w istocie do ustalenia, czy prawo Unii, w szczególno?ci przepisy dyrektywy 2004/38, nale?y interpretowa? w ten sposób, ?e stoi ono na przeszkodzie uregulowaniu pa?stwa cz?onkowskiego, takiemu jak rozpatrywane w post?powaniu g?ównym, które wyklucza przyznanie ?wiadczenia, takiego jak dodatek wyrównawczy przewidziany w § 292 ust. 1 ASVG, obywatelowi innego pa?stwa cz?onkowskiego, który nie jest czynny zawodowo, na tej podstawie, ?e mimo wydania mu za?wiadczenia o rejestracji nie spe?nia on przes?anek korzystania z prawa do legalnego pobytu przez okres przekraczaj?cy trzy miesi?ce na terytorium pierwszego pa?stwa cz?onkowskiego ze wzgl?du na to, ?e istnienie takiego prawa pobytu jest uzale?nione od wymogu posiadania przez tego obywatela zasobów wystarczaj?cych do tego, by nie ubiega? si? o wspomniane ?wiadczenie.

W przedmiocie prawa obywatela Unii, który nie jest czynny zawodowo, do ?wiadczenia takiego jak rozpatrywane w post?powaniu g?ównym w przyjmuj?cym pa?stwie cz?onkowskim

33 Na wst?pie nale?y przypomnie?, ?e w ww. wyroku w sprawie Skalka Trybuna? orzek?, ?e dodatek wyrównawczy przewidziany w § 292 ust. 1 ASVG jest obj?ty zakresem stosowania rozporz?dzenia nr 1408/71 i w konsekwencji stanowi „specjalne ?wiadczenie o charakterze niesk?adkowym” w rozumieniu art. 4 ust. 2a tego? rozporz?dzenia w zwi?zku z jego za??cznikiem IIa. ?wiadczenie to na mocy art. 10a ust. 1 wspomnianego rozporz?dzenia jest udzielane wy??cznie przez w?a?ciwe instytucje pa?stwa cz?onkowskiego miejsca zamieszkania i na ich koszt zgodnie z ustawodawstwem tego pa?stwa cz?onkowskiego.

34 Trybuna? stwierdzi? w tym wzgl?dzie w pkt 26 ww. wyroku w sprawie Skalka, ?e austriacki dodatek wyrównawczy ma charakter „?wiadczenia specjalnego” ze wzgl?du na to, ?e ?wiadczenie to uzupe?nia emerytur? lub rent? z tytu?u inwalidztwa, wykazuje charakter pomocy spo?ecznej w zakresie, w jakim d??y do zapewnienia beneficjentowi minimum egzystencji w przypadku otrzymywania niewystarczaj?cej emerytury lub renty, a jego przyznawanie opiera si? na obiektywnych kryteriach okre?lonych ustawowo.

35 Ponadto Trybuna? uzna? w pkt 29 i 30 tego? wyroku, ?e nale?y uzna?, i? dodatek wyrównawczy ma charakter „niesk?adkowy” ze wzgl?du na to, ?e koszty s? ponoszone tymczasowo przez instytucj? ds. zabezpieczenia spo?ecznego, która nast?pnie uzyskuje w ca?o?ci zwrot od danego kraju zwi?zkowego, otrzymuj?cego z kolei z bud?etu federalnego sumy niezb?dne do finansowania tego ?wiadczenia, i ?e w ?adnym momencie nie uczestnicz? w tym finansowaniu sk?adki ubezpieczonych.

36 Jest bezsporne, ?e odpowiednie przepisy rozporz?dzenia nr 883/2004, mianowicie art. 3 ust. 3 i art. 70 wspomnianego rozporz?dzenia, a tak?e za??cznik X do tego rozporz?dzenia, dotycz?ce „specjalnych niesk?adkowych ?wiadcze? pieni??nych”, nie mog? zmieni? tych ustale?.

37 Komisja Europejska uwa?a, ?e z przepisów tych wynika, ?e warunek, zgodnie z którym aby korzysta? z dodatku wyrównawczego, zainteresowany musi posiada? prawo do legalnego pobytu przez okres przekraczaj?cy trzy miesi?ce w przyjmuj?cym pa?stwie cz?onkowskim, nie jest zgodny z prawem Unii. Zdaniem Komisji ka?da osoba – jak P. Brey – obj?ta zakresem stosowania rozporz?dzenia nr 883/2004 jako osoba znajduj?ca si? na emeryturze, która zaprzesta?a wykonywania pracy najmniej lub pracy na w?asny rachunek, ma w istocie zgodnie z art. 70 ust. 4

tego rozporządzenia prawo do otrzymywania specjalnych nieskądkowych świadczeń pieniężnych w państwie członkowskim swojego miejsca zamieszkania. Zgodnie zaś z art. 1 lit. j) wspomnianego rozporządzenia miejsce zamieszkania danej osoby odpowiada miejscu, w którym osoba ta „zwykle przebywa”, co oznacza państwo członkowskie, w którym odnośnie osoby zwykle mieszka i w którym znajduje się zwykły ośrodek ich interesów życiowych. Według Komisji wynika z tego, iż warunek dotyczący legalności pobytu, przewidziany w § 292 ust. 1 ASVG w związku z § 51 ust. 1 NAG stanowi pośredni dyskryminację sprzeczną z art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 ze względu na to, że dotyczy ona wyłącznie obywateli Unii niebędących Austriakami.

38 Z tego względu należy wstępnie zbadać, czy państwo członkowskie może uzależnić przyznanie świadczenia objętego zakresem stosowania rozporządzenia nr 883/2004 obywatelowi innego państwa członkowskiego od warunku, by obywatel ten spełniał przesłanki korzystania z prawa do legalnego pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące. Tylko gdyby odpowiedź na to pytanie była twierdząca, konieczne byłoby ustalenie, czy takie prawo pobytu może być uzależnione od warunku, by zainteresowany posiadał zasoby wystarczające do tego, aby nie ubiegać się o to właśnie świadczenie.

W przedmiocie wymogu dotyczącego spełnienia warunków posiadania prawa do legalnego pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące

39 Należy zauważyć, że art. 70 ust. 4 rozporządzenia nr 883/2004, na którym opiera się Komisja, zawiera „normę kolizyjną”, mającą na celu określenie w przypadku specjalnych nieskądkowych świadczeń pieniężnych mającego zastosowanie ustawodawstwa oraz instytucji zobowiązanej do wypłaty świadczeń, o których w tym przepisie mowa.

40 Przepis ten ma zatem na celu nie tylko uniknięcie jednoczesnego zastosowania kilku krajowych ustawodawstw i mogących z tego wyniknąć komplikacji, ale również zapobieganie pozbawieniu osób objętych zakresem stosowania rozporządzenia nr 883/2004 ochrony w dziedzinie zabezpieczenia społecznego w braku ustawodawstwa, jakie by miało do nich zastosowanie (zob. analogicznie wyroki: z dnia 11 czerwca 1998 r. w sprawie C-275/96 Kuusijärvi, Rec. s. I-3419, pkt 28; z dnia 21 lutego 2013 r. w sprawie C-619/11 Dumont de Chassart, pkt 38).

41 Natomiast przepis ten, jako taki, nie ma na celu ustanowienia materialnych warunków, od których zależy istnienie prawa do specjalnych nieskądkowych świadczeń pieniężnych. Ustalenie tych warunków należy co do zasady do ustawodawstwa każdego z państw członkowskich (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Dumont de Chassart, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).

42 Nie można więc wywodzić z art. 70 ust. 4 rozporządzenia nr 883/2004 w związku z jego art. 1 lit. j), że prawo Unii stoi na przeszkodzie przepisowi krajowemu, takiemu jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, uzależniającemu prawo do specjalnego nieskądkowego świadczenia pieniężnego od wymogu spełnienia warunków posiadania prawa do legalnego pobytu w danym państwie członkowskim.

43 Rozporządzenie nr 883/2004 nie wprowadza bowiem wspólnego systemu zabezpieczenia społecznego, lecz pozostawia odrębne systemy krajowe i ma na celu jedynie zapewnienie ich koordynacji. Pozwala ono na dalsze istnienie odrębnych systemów krajowych, z których wynikają odrębne wierzytelności względem różnych instytucji krajowych, przeciwko którym uprawnionemu przysługują bezpośrednio roszczenia na podstawie bądź jedynie prawa krajowego, bądź prawa krajowego uzupełnionego w razie konieczności prawem Unii (wyrok z dnia 3 kwietnia 2008 r. w sprawie C-331/06 Chuck, Zb.Orz. s. I-1957, pkt 27; a także ww. wyrok w sprawie Dumont de Chassart, pkt 40).

44 Z orzecznictwa Trybunału wynika zaś, że nic nie stoi co do zasady na przeszkodzie temu, by przyznawanie takich świadczeń społecznych obywatelom Unii, którzy nie są czynni zawodowo, było uzależnione od wymogu spełnienia przez nich warunków posiadania prawa do legalnego pobytu w przyjmującym państwie członkowskim (zob. podobnie wyroki: z dnia 12 maja 1998 r. w sprawie C-85/96 Martínez Sala, Rec. s. I-2691, pkt 61–63; z dnia 20 września 2001 r. w sprawie C-184/99 Grzelczyk, Rec. s. I-6193, pkt 32, 33; z dnia 7 września 2004 r. w sprawie C-456/02 Trojani, Zb.Orz. s. I-7573, pkt 42, 43; z dnia 15 marca 2005 r. w sprawie C-209/03 Bidar, Zb.Orz. s. I-2119, pkt 37; a także z dnia 18 listopada 2008 r. w sprawie C-158/07 Förster, Zb.Orz. s. I-8507, pkt 39).

45 Istotne jest jednak, że warunki, od których jest uzależnione przyznawanie takiego prawa pobytu, takie jak – w sprawie głównej – warunek polegający na posiadaniu zasobów wystarczających do tego, by nie ubiegać się o dodatek wyrównawczy, same byłyby zgodne z prawem Unii.

W przedmiocie wymogu posiadania zasobów wystarczających do tego, by nie ubiegać się o dodatek wyrównawczy

46 Należy przypomnieć, że prawo obywateli państwa członkowskiego do przebywania na terytorium innego państwa członkowskiego – bez wykonywania tam pracy najemnej lub działalności na własny rachunek – nie jest bezwarunkowe. Na podstawie art. 21 ust. 1 TFUE prawo do przebywania na terytorium państw członkowskich przysuguje bowiem każdemu obywatelowi Unii z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków przewidzianych w traktacie i przepisach ustanowionych w celu jego wykonania (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Trojani, pkt 31, 32; wyroki: z dnia 19 października 2004 r. w sprawie C-200/02 Zhu i Chen, Zb.Orz. s. I-9925, pkt 26; a także z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie C-291/05 Eind, Zb.Orz. s. I-10719, pkt 28).

47 Co się tyczy tych ograniczeń i warunków, z art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38 wynika, że państwa członkowskie mogą wymagać od obywateli innego państwa członkowskiego, którzy chcą skorzystać z prawa pobytu na ich terytorium przez okres dłuższy niż trzy miesiące bez wykonywania tam działalności zawodowej, by posiadali dla siebie i członków swojej rodziny pełne ubezpieczenie zdrowotne w przyjmującym państwie członkowskim i wystarczające zasoby, aby nie stanowiły obciążenia dla systemu pomocy społecznej tego państwa w okresie pobytu (zob. podobnie wyrok z dnia 23 lutego 2010 r. w sprawie C-480/08 Teixeira, Zb.Orz. s. I-1107, pkt 42).

48 Komisja w odróżnieniu od wszystkich rządów, które przedstawiły uwagi na piśmie, uważa, że skoro dodatek wyrównawczy stanowi specjalne nieskładkowe świadczenie pieniężne objęte zakresem stosowania rozporządzenia nr 883/2004, nie można go uważać za świadczenie z zakresu „pomocy społecznej” w rozumieniu art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38. Jej zdaniem z uzasadnienia tej dyrektywy [wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prawa obywateli Unii oraz członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, COM(2001) 257 wersja ostateczna] wynika zresztą, że świadczenia z zakresu „pomocy społecznej”, o których mowa w tym przepisie, to świadczenia nieobjęte w obecnym stanie rozporządzeniem nr 883/2004. Wykadni? jej zdaniem potwierdza okoliczno??, że zgodnie z tym uzasadnieniem pomoc społeczna w rozumieniu dyrektywy 2004/38 obejmuje bezpłatną pomoc medyczną, która jest wyraźnie wy?czona z zakresu stosowania rozporządzenia nr 883/2004 na podstawie jego art. 3 ust. 5.

49 W tym względzie należy przede wszystkim przypomnieć, że zarówno względy jednolitego stosowania prawa Unii, jak i zasady równości wskazują na to, że treści przepisu prawa Unii, który nie zawiera wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich dla określenia jego znaczenia

i zakresu, należy zwykle nadać w całej Unii Europejskiej autonomiczną i jednolitą wykładnię, którą należy ustalić, uwzględniając kontekst przepisu i cel danego uregulowania (zob. w szczególności wyroki: z dnia 14 lutego 2012 r. w sprawie C-204/09 Flachglas Torgau, pkt 37; z dnia 11 kwietnia 2013 r. w sprawie C-260/11 Edwards i Pallikaropoulos, pkt 29).

50 Jak wynika już z pkt 33–36 niniejszego wyroku, świadczenie takie jak dodatek wyrównawczy jest objęte zakresem stosowania rozporządzenia nr 883/2004. Jednakże okoliczności ta nie może jako taka być decydująca dla celów wykładni przepisów dyrektywy 2004/38. Jak podniosły bowiem wszystkie rzędy, które przedstawiły uwagi na piśmie, rozporządzenie nr 883/2004 zmierza do celów innych niż te realizowane przez tę dyrektywę.

51 W tym względzie należy przypomnieć, że przepisy rozporządzenia nr 883/2004 zmierzają do realizacji celu określonego w art. 48 TFUE poprzez zapobieganie ujemnym skutkom, jakie skorzystanie ze swobody przepływu pracowników mogłoby wywierać na korzystanie ze świadczeń z zabezpieczenia społecznego przez pracowników i członków ich rodzin (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Chuck, pkt 32).

52 To dla osiągnięcia tego celu rozporządzenie to przewiduje z zastrzeżeniem wyjątków, które wprowadza, zasadę eksportowania do przyjmującego państwa członkowskiego świadczeń pieniężnych objętych jego zakresem stosowania poprzez zniesienie na mocy swojego art. 7 klauzul zamieszkania (zob. podobnie wyrok z dnia 4 listopada 1997 r. w sprawie C-20/96 Snares, Rec. s. I-6057, pkt 39, 40).

53 Natomiast dyrektywa 2004/38, o ile ma ona na celu ułatwienie i wzmocnienie korzystania z podstawowego i indywidualnego prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, przyznanego każdemu obywatelowi Unii bezpośrednio przez traktat (zob. wyroki: z dnia 25 lipca 2008 r. w sprawie C-127/08 Metock i in., Zb.Orz. s. I-6241, pkt 82, 59; z dnia 7 października 2010 r. w sprawie C-162/09 Lassal, Zb.Orz. s. I-9217, pkt 30; z dnia 5 maja 2011 r. w sprawie C-434/09 McCarthy, Zb.Orz. s. I-3375, pkt 28), o tyle dotyczy również do ułatwienia, jak to wynika z jej art. 1 lit. a), warunków wykonywania tego prawa (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie McCarthy, pkt 33; a także wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawach połączonych C-424/10 i C-425/10 Ziółkowski i Szeja, Zb.Orz. s. I-14035, pkt 36, 40), do których zalicza się w odniesieniu do pobytów trwających przez okres dłuższy niż trzy miesiące wymieniony w art. 7 ust. 1 lit. b) tej dyrektywy warunek stanowiący, że obywatele Unii niemający lub już niemający statusu pracownika najemnego lub osoby pracującej na własny rachunek powinni posiadać wystarczające zasoby.

54 W szczególności z motywu 10 dyrektywy 2004/38 wynika, że warunek ten ma mieć inny na celu uniknięcie sytuacji, w której osoby te stałyby się nieracjonalnym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim (ww. wyrok w sprawie Ziółkowski i Szeja, pkt 40).

55 Warunek taki opiera się na poglądzie, że korzystanie z prawa pobytu przez obywateli Unii może zostać podporządkowane uzasadnionym interesom państw członkowskich, w niniejszym przypadku ochronie ich finansów publicznych (zob. analogicznie wyrok z dnia 17 września 2002 r. w sprawie C-413/99 Baumbast i R, Rec. s. I-7091, pkt 90; ww. wyrok w sprawie Zhu i Chen, pkt 32; a także z dnia 23 marca 2006 r. w sprawie C-408/03 Komisja przeciwko Belgii, Zb.Orz. s. I-2647, pkt 37, 41).

56 W tej samej perspektywie art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 ustanawia odstępstwo od zasady równego traktowania, z której korzystają obywatele Unii niebędący pracownikami najemnymi, osobami pracującymi na własny rachunek, osobami, które zachowują ten status, i członkami ich rodziny, a zamieszkującymi na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, umoliwiając

przyjmującemu państwu członkowskiemu nieprzyznanie uprawnienia do świadczeń z zakresu pomocy społecznej, w szczególności w ciągu pierwszych trzech miesięcy pobytu (zob. wyrok z dnia 4 czerwca 2009 r. w sprawach połączonych C-22/08 i C-23/08 Vatsouras i Koupatantze, Zb.Orz. s. I-4585, pkt 34, 35).

57 Wynika z tego, że o ile rozporządzenie nr 883/2004 ma celu zagwarantowanie obywatelom Unii, którzy korzystają z prawa do swobodnego przepływu pracowników, zachowanie 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.

58 W tych okolicznościach pojęcie systemu pomocy społecznej ujęte w art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38 nie może zostać ograniczone wbrew temu, co uważa Komisja, do świadczeń z zakresu pomocy społecznej, które na mocy art. 3 ust. 5 lit. a) rozporządzenia nr 883/2004 nie są objęte zakresem stosowania tego rozporządzenia.

59 Jak to podkreśliło kilka rzędów, które przedstawiły uwagi, wykazania idące w przeciwnym kierunku doprowadziłyby do ustanowienia nieuzasadnionych różnic w traktowaniu pomiędzy państwami członkowskimi w zależności od szczegółowych zasad organizacji ich krajowych systemów zabezpieczenia społecznego ze względu na to, że „specjalny” charakter świadczenia takiego jak to w postępowaniu głównym – i tym samym objęcie go zakresem stosowania rozporządzenia nr 883/2004 – zależy w szczególności od tego, czy przyznanie tego świadczenia wynika na podstawie prawa krajowego z kryteriów obiektywnych, czy też wyłącznie z trudnego pojęcia zainteresowanego.

60 Wynika z tego, że pojęcie systemu pomocy społecznej w rozumieniu art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38 należy określić w zależności nie od kryteriów formalnych, ale od celu realizowanego przez ten przepis, wspomnianego w pkt 53–57 niniejszego wyroku (zob. podobnie ww. wyrok w sprawach połączonych Vatsouras i Koupatantze, pkt 41, 42; a także wyrok z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie C-571/10 Kamberaj, pkt 90–92).

61 Z tego względu wspomniane pojęcie należy interpretować jako odnoszące się do systemów pomocy ustanowionych przez władze publiczne, czy to na szczeblu krajowym, regionalnym, czy lokalnym, do których może zwrócić się osoba nieposiadająca zasobów wystarczających do zaspokojenia potrzeb podstawowych swoich i swojej rodziny, w wyniku czego może podczas swojego pobytu stać się obciążeniem dla finansów publicznych przyjmującego państwa członkowskiego, co mogłoby mieć konsekwencje dla całego systemu pomocy, jaka może zostać przyznana przez to państwo (zob. podobnie ww. wyroki: w sprawie Bidar, pkt 56; w sprawie Eind, pkt 29; w sprawie Förster, pkt 48; a także analogicznie wyrok z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie C-578/08 Chakroun, Zb.Orz. s. I-1839, pkt 46; ww. wyrok w sprawie Kamberaj, pkt 91).

62 Co się tyczy dodatku wyrównawczego rozpatrywanego w sprawie głównej, z pkt 33–36 niniejszego wyroku wynika, że takie świadczenie można uważać za objęte „systemem pomocy społecznej” zainteresowanego państwa członkowskiego. Jak bowiem Trybunał orzekł w pkt 29 i 30 ww. wyroku w sprawie Skalka, to świadczenie, które dotyczy do zapewnienia beneficjentowi minimum egzystencji w przypadku otrzymywania niewystarczającej emerytury lub renty, jest w całości finansowane przez władze publiczne bez żadnego udziału składek ubezpieczonych.

63 Wynika z tego, że okoliczności, iż obywatel innego państwa członkowskiego, który nie jest czynny zawodowo, może kwalifikować się ze względu na niewielką wysokość swojej emerytury

lub renty do otrzymywania takiego świadczenia, mogąaby stanowi wskazówk? świadczc?, ?e obywatel ten nie posiada zasobów wystarczających do tego, by unikn?? stanowienia nieracjonalnego obci??enia dla systemu pomocy społecznej tego państwa czonkowskiego w rozumieniu art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38 (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Trojani, pkt 35, 36).

64 Jednak?e w?a?ciwe organy krajowe nie mog? wyci?ga? takiego wniosku, nie przeprowadziwszy ca?o?ciowej oceny obci??enia, które wynika?oby konkretnie z przyznania tego świadczenia, dla ca?ego krajowego systemu pomocy społecznej w zale?no?ci od indywidualnych okoliczno?ci cechujących sytuację zainteresowanego.

65 Otó? w pierwszej kolejno?ci nale?y podkre?li?, ?e dyrektywa 2004/38 nie wyklucza w ?aden sposób jakiejkolwiek mo?liwo?ci przyznania w przyjmującym państwie czonkowskim świadcze? społecznych obywatelom innych państw czonkowskich (zob. analogicznie ww. wyrok w sprawie Grzelczyk, pkt 39).

66 Wprost przeciwnie, kilka przepisów tej dyrektywy przewiduje w?a?nie mo?liwo?? przyznawania im takich świadcze?. I tak, jak s?uszenie podkre?li?a Komisja, z samego brzmienia art. 24 ust. 2 tej dyrektywy wynika, ?e w ci?gu pierwszych trzech miesi?cy pobytu, w drodze odst?pstwa od zasady równego traktowania wyra?onej w art. 24 ust. 1 wspomnianej dyrektywy, przyjmujące państwo czonkowskie nie jest zobowi?zane do przyznania uprawnienia do pomocy społecznej obywatelom Unii niemającym lub ju? niemającym statusu pracownika najemnego lub osoby pracującej na własny rachunek. Ponadto art. 14 ust. 3 wspomnianej dyrektywy stanowi, ?e ?rodek wydalenia nie mo?e by? stosowany automatycznie w wyniku korzystania przez obywatela Unii lub czonków jego rodziny z systemu pomocy społecznej.

67 W drugiej kolejno?ci nale?y zauwa?y?, ?e art. 8 ust. 4 zdanie pierwsze dyrektywy 2004/38 przewiduje wyra?nie, i? państwa czonkowskie nie mog? ustanowi? okre?lonej kwoty, któr? uznaj? za „wystarczające ?rodki”, lecz musz? uwzgl?dni? osobist? sytuację danej osoby. Ponadto na mocy art. 8 ust. 4 tej dyrektywy zdanie drugie kwota wystarczających ?rodków nie mo?e by? wy?sza ni? próg, poni?ej którego obywatele przyjmującego państwa czonkowskiego kwalifikuj? si? do pomocy społecznej, lub – je?eli to kryterium nie ma zastosowania – ni? minimalna renta z tytułu zabezpieczenia społecznego wyp?acana przez przyjmujące państwo czonkowskie.

68 Wynika z tego, ?e o ile państwa czonkowskie mog? wskaza? pewn? wysoko?? jako kwot? referencyjn?, o tyle nie mog? narzuci? kwoty minimalnego dochodu, poni?ej którego obowi?zywa?oby domniemanie, ?e zainteresowany nie posiada wystarczających zasobów, i to niezale?nie od konkretnego zbadania sytuacji ka?dego zainteresowanego (zob. analogicznie ww. wyrok w sprawie Chakroun, pkt 48).

69 Ponadto z motywu 16 dyrektywy 2004/38 wynika, ?e w celu rozwa?enia, czy beneficjent świadczenia z zakresu pomocy społecznej stanowi nieracjonalne obci??enie dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa czonkowskiego, państwo to przed zastosowaniem ?rodka wydalenia musi zbada?, czy zainteresowany napotyka prze?ciowe trudno?ci, oraz uwzgl?dni? okres pobytu i jego okoliczno?ci osobiste, a tak?e kwot? pomocy, która zosta?a mu przyznana.

70 Wreszcie w trzeciej kolejności należy przypomnieć, że 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 (zob. analogicznie ww. wyroki: w sprawie Kamberaj, pkt 86; w sprawie Chakroun, pkt 43) oraz z poszanowaniem ograniczeń wynikających z prawa Unii i zasady proporcjonalności (zob. ww. wyroki: w sprawie Baumbast i R, pkt 91; w sprawie Zhu i Chen, pkt 32; a także w sprawie Komisja przeciwko Belgii, pkt 39).

71 Ponadto margines swobody przyznany państwom członkowskim nie powinien być przez nie wykorzystywany w sposób naruszający cel dyrektywy 2004/38, którym jest w szczególności ułatwienie i wzmocnienie korzystania z podstawowego prawa obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, i skuteczność tej dyrektywy (zob. analogicznie ww. wyrok w sprawie Chakroun, pkt 43, 47).

72 Uzasadniając prawo pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące od tego, aby zainteresowany nie stanowił „nieracjonalnego” obciążenia dla „systemu” pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego, art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38, interpretowany w świetle jej motywu 10, skutkuje tym samym, że właściwe organy krajowe dysponują prawem do oceny przy uwzględnieniu całego szeregu czynników i w świetle zasady proporcjonalności, czy przyznanie świadczenia społecznego może stanowić obciążenie dla wszystkich systemów pomocy społecznej tego państwa członkowskiego. Dyrektywa 2004/38 uznaje zatem pewien stopień solidarności finansowej między obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego a obywatelami innych państw członkowskich, zwłaszcza jeżeli trudno jest określić udział beneficjenta prawa pobytu, mającego charakter tymczasowy (zob. analogicznie ww. wyroki: w sprawie Grzelczyk, pkt 44; w sprawie Bidar, pkt 56; a także w sprawie Förster, pkt 48).

73 Wprawdzie, jak wynika z pkt 74 opinii rzecznika generalnego, niemiecka wersja art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38 – w przeciwieństwie do większości innych wersji językowych tego przepisu – nie wydaje się zawierać odniesienia do takiego „systemu”.

74 Jednakże zgodnie z utrwalonym orzecnictwem sformułowania użytego w jednej z wersji językowych przepisu prawa Unii nie można traktować jako jedynej podstawy jego wykładni lub przyznawać mu w tym zakresie pierwszeństwa względem innych wersji językowych. Stanowisko takie byłoby bowiem niezgodne z wymogiem jednolitego stosowania prawa Unii. W przypadku wystąpienia rozbieżności między różnymi wersjami językowymi sporny przepis należy interpretować z uwzględnieniem ogólnej systematyki i celu uregulowania, którego jest częścią (zob. wyroki: z dnia 27 marca 1990 r. w sprawie C-372/88 Cricket St Thomas, Rec. s. I-1345, pkt 18, 19; a także z dnia 12 listopada 1998 r. w sprawie C-149/97 Institute of the Motor Industry, Rec. s. I-7053, pkt 16).

75 Z pkt 64–72 niniejszego wyroku wynika zatem, że sama okoliczność, iż obywatel państwa członkowskiego korzysta ze świadczenia z zakresu pomocy społecznej, nie może wystarczać do wykazania, że stanowi on nieracjonalne obciążenie dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego.

76 Co się tyczy uregulowania rozpatrywanego w postępowaniu głównym, z ważnych wyjątków przedstawionych przez rząd austriacki w toku rozprawy wynika, że o ile wysokość dodatku wyrównawczego zależy od sytuacji majątkowej zainteresowanego w odniesieniu do kwoty referencyjnej ustalonej dla przyznawania tego dodatku, o tyle sama okoliczność, że obywatel innego państwa członkowskiego, który nie jest czynny zawodowo, ubiega się o skorzystanie z tego świadczenia, wystarcza do tego, by wykluczyć przyznanie mu tego świadczenia, bez względu na długość pobytu oraz wysokość wspomnianego świadczenia i okres, w którym jest

ono wyp?acane, a zatem bez wzgl?du na obci??enie, które ?wiadczenie to stanowi dla ca?oci systemu pomocy spo?ecznej tego pa?stwa.

77 Naley stwierdzi?, ?e takie automatyczne wykluczenie przez przyjmuj?ce pa?stwo cz?onkowskie obywateli innych pa?stw cz?onkowskich, którzy nie s? czynni zawodowo, z korzystania z danego ?wiadczenia spo?ecznego, nawet w odniesieniu do okresu po up?ywie trzech miesi?cy pobytu, o którym mowa w art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, nie pozwala w?a?ciwym organom przyjmuj?cego pa?stwa cz?onkowskiego, gdy zasoby zainteresowanego s? ni?sze od kwoty referencyjnej dla przyznawania tego ?wiadczenia, do dokonania zgodnie z wymaganiami wynikaj?cymi w szczególno?ci z art. 7 ust. 1 lit. b) i art. 8 ust. 4 tej dyrektywy oraz zasady proporcjonalno?ci ca?ociowej oceny obci??enia, które wynika?oby konkretnie z przyznania tego ?wiadczenia, dla ca?ego systemu pomocy spo?ecznej w zale?no?ci od indywidualnych okoliczno?ci cechuj?cych sytuacj? zainteresowanego.

78 W szczególno?ci w sprawie takiej jak ta w post?powaniu g?ównym jest istotne, by w?a?ciwe organy przyjmuj?cego pa?stwa cz?onkowskiego rozpatruj?ce wniosek obywatela Unii, który nie jest czynny zawodowo, a znajduje si? w sytuacji takiej jak P. Brey, mog?y wzi?? pod uwag? zw?aszcza wielko?? i regularno?? dochodów, którymi dysponuje ten obywatel, okoliczno??, ?e dochody te sk?oni?y wspomniane organy do wydania mu za?wiadczenia o rejestracji, oraz okres, podczas którego wnioskowane ?wiadczenie mo?e by? mu wyp?acane. Ponadto w celu dok?adniejszej oceny wielko?ci obci??enia, które wynika?oby z wyp?acania takiego ?wiadczenia dla krajowego systemu pomocy spo?ecznej, mo?e mie? znaczenie okre?lenie, jak to podnios?a Komisja w toku rozprawy, proporcji beneficjentów tego ?wiadczenia, którzy maj? status obywateli Unii uprawnionych do emerytury w innym pa?stwie cz?onkowskim.

79 W niniejszym przypadku to do s?du odsy?aj?cego, wy??cznie w?a?ciwego do dokonania oceny okoliczno?ci faktycznych, nale?y ustalenie, w szczególno?ci w ?wietle wspomnianych czynników, czy przyznanie ?wiadczenia takiego jak dodatek wyrównawczy osobie w sytuacji P. Brea mo?e stanowi? nieracjonalne obci??enie dla krajowego systemu pomocy spo?ecznej.

80 W ?wietle ca?oci poprzedzaj?cych rozwa?a? na zadane pytanie nale?y odpowiedzie?, ?e prawo Unii, wynikaj?ce w szczególno?ci z art. 7 ust. 1 lit. b), art. 8 ust. 4 oraz art. 24 ust. 1 i 2 dyrektywy 2004/38, nale?y interpretowa? w ten sposób, ?e stoi ono na przeszkodzie uregulowaniu pa?stwa cz?onkowskiego – takiego jak rozpatrywane w post?powaniu g?ównym – które nawet w odniesieniu do okresu po up?ywie pierwszych trzech miesi?cy pobytu wyklucza w ka?dych okoliczno?ciach i w sposób automatyczny przyznanie ?wiadczenia takiego jak dodatek wyrównawczy przewidziany w § 292 ust. 1 ASVG obywatelowi innego pa?stwa cz?onkowskiego, który nie jest czynny zawodowo, na tej podstawie, ?e mimo wydania mu za?wiadczenia o rejestracji nie spe?nia on przes?anek korzystania z prawa do legalnego pobytu przez okres przekraczaj?cy trzy miesi?ce na terytorium pierwszego pa?stwa ze wzgl?du na to, ?e istnienie takiego prawa pobytu jest uzale?nione od wymogu posiadania przez tego obywatela zasobów wystarczaj?cych do tego, by nie ubiega? si? o wspomniane ?wiadczenie.

W przedmiocie kosztów

81 Dla stron w post?powaniu g?ównym niniejsze post?powanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed s?dem odsy?aj?cym, do niego zatem nale?y rozstrzygni?cie o kosztach. Koszty poniesione w zwi?zku z przedstawieniem uwag Trybuna?owi, inne ni? koszty stron w post?powaniu g?ównym, nie podlegaj? zwrotowi.

Z powy?szych wzgl?dów Trybuna? (trzecia izba) orzeka, co nast?puje:

Prawo Unii, wynikaj?ce w szczególno?ci z art. 7 ust. 1 lit. b), art. 8 ust. 4 oraz art. 24 ust. 1 i 2 dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i cz?onków ich rodzin do swobodnego przemieszczania si? i

pobytu na terytorium państwa członkowskich, zmieniając rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylając 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, należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego – takiego jak rozpatrywane w postępowaniu głównym – które nawet w odniesieniu do okresu po upływie pierwszych trzech miesięcy pobytu wyklucza w każdych okolicznościach i w sposób automatyczny przyznanie świadczenia takiego jak dodatek wyrównawczy przewidziany w § 292 ust. 1 Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (powszechnej ustawy o ubezpieczeniu społecznym), zmienionej począwszy od dnia 1 stycznia 2011 r. przez Budgetbegleitgesetz 2011 (ustawa budżetowa na rok 2011), obywatelowi innego państwa członkowskiego, który nie jest czynny zawodowo, na tej podstawie, że mimo wydania mu zaświadczenia o rejestracji nie spełnia on przesłanek korzystania z prawa do legalnego pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące na terytorium pierwszego państwa ze względu na to, że istnienie takiego prawa pobytu jest uzależnione od wymogu posiadania przez tego obywatela zasobów wystarczających do tego, by nie ubiegać się o wspomniane świadczenie.

Podpisy

* Język postępowania: niemiecki.