Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 24 września 2014 r. [1]

Sprawa C-359/13

B. Martens
przeciwko
Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

[Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Centrale Raad van Beroep (Niderlandy)]

Finansowanie szkolnictwa wyższego w terytoriach zamorskich — Wymóg zamieszkania — Zasada „3 z 6 lat” — Były pracownik przygraniczny

1. W ramach niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Trybunał ponownie staje przed koniecznością wypowiedzenia się w przedmiocie warunków uzyskania niderlandzkiego stypendium na pokrycie kosztów nauki w ramach szkolnictwa wyższego poza terytorium Niderlandów zwanego *meeneembare studie financiering* („MNSF” lub „stypendium na odbycie studiów za granicą”). W wyroku w sprawie C-542/09 Komisja/Niderlandy [2] Trybunał orzekł, że uregulowanie niderlandzkie, zgodnie z którym każda osoba ubiegająca się o to stypendium, oprócz spełnienia warunków uprawniających do otrzymania stypendium na pokrycie kosztów nauki w Niderlandach, musiała legalnie zamieszkiwać w tym państwie członkowskim przez przynajmniej trzy lata w okresie sześciu lat poprzedzających przyjęcie na studia (zasada „3 z 6 lat”) było niezgodne z art. 45 TFUE i art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68 [3], gdyż stanowiło formę dyskryminacji pośredniej.

2. Zasada „3 z 6 lat” została mimo to zastosowana wobec B. Martens, obywatelki niderlandzkiej, która praktycznie przez cały czas pobierania nauki zamieszkiwała w Belgii i która wystąpiła do władz niderlandzkich z wnioskiem o stypendium na odbycie studiów za granicą w Curaçao. Jej ojciec (również obywatel niderlandzki zamieszkujący w Belgii) przez pewien czas pracował w niepełnym wymiarze czasu pracy w Niderlandach, dzięki czemu B. Martens przyznano MNSF w odniesieniu do tego okresu. Jednakże zakończenie przez ojca B. Martens pracy w charakterze pracownika przygranicznego spowodowało zastosowanie wobec niej zasady „3 z 6 lat”, której wymogów nie spełniała, wskutek czego odmówiono jej tego stypendium w odniesieniu do pozostałej części studiów.

1 — Język oryginału: angielski.

2 — EU:C:2012:346.

3 — Rozporządzenie Rady nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty (Dz.U. L 257, s. 2 – wyd. spec. w jęz. polskim, rodz. 5, t. 1, s. 15). Rozporządzenie nr 1612/68 zostało uchylone rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii (Dz.U. L 141, s. 1) ze skutkiem od dnia 16 czerwca 2011 r. (a więc już po zaistnieniu okoliczności niniejszej sprawy). W każdym razie rozporządzenie nr 492/2011 nie wpłynęło na redakcję przepisów art. 7 ust. 2 i art. 12 rozporządzenia nr 1612/68, w związku z czym do obu tych przepisów będę odnosić się w czasie teraźniejszym.

3. Centrale Raad van Beroep (Niderlandy) (centralny sąd apelacyjny) (zwany dalej „sądem odsyłającym") dąży w istocie do ustalenia, czy z jednej strony swoboda przepływu pracowników lub z drugiej strony prawa wynikające z obywatelstwa Unii stoją na przeszkodzie stosowaniu przez Niderlandy zasady „3 z 6 lat" w opisanej powyżej sytuacji. W szczególności sąd ten pragnie się dowiedzieć, czy ojciec B. Martens może powoływać się przeciwko Niderlandom na prawa związane ze swobodnym przepływem pracowników już po zaprzestaniu pracy w charakterze pracownika przygranicznego w tym państwie członkowskim. Jeśli nie, sąd odsyłający chciałby uzyskać wskazówki, czy B. Martens może powoływać się na autonomiczne prawa, jakie przysługują jej z tytułu posiadania przez nią obywatelstwa Unii.

Prawo Unii

Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej

4. Artykuł 20 ust. 1 TFUE ustanawia obywatelstwo Unii. Zgodnie z art. 20 ust. 2 TFUE obywatele Unii „korzystają z praw i podlegają obowiązkom przewidzianym w traktatach". W szczególności w myśl art. 20 ust. 2 lit. a) obywatele Unii mają prawo do „swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich". Prawo to zostało potwierdzone w art. 21 ust. 1 TFUE, który stanowi dalej, że przysługuje ono"z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w traktatach i w środkach przyjętych w celu ich wykonania".

5. Artykuł 45 TFUE stanowi:

„1. Zapewnia się swobodę przepływu pracowników wewnątrz Unii.

2. Swoboda ta obejmuje zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami państw członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy.

[…]".

6. Chociaż w myśl art. 52 ust. 1 TUE traktaty stosuje się między innymi do „Królestwa Niderlandów", do którego należy Curaçao [4], art. 52 ust. 2 TUE odsyła do art. 355 TFUE, który określa terytorialny zakres stosowania traktatów. Zgodnie z art. 355 ust. 2 TFUE szczególne zasady stowarzyszenia określone w części IV TFUE stosuje się do krajów i terytoriów zamorskich („zwanych dalej KTZ"), których lista zawarta jest w załączniku II do traktatu [5]. Na liście tej widnieją między innymi Antyle Niderlandzkie, w skład których wchodzi Curaçao. Owe kraje i terytoria określa się w art. 198 ust. 1 TFUE (pierwsze postanowienie części IV) jako „kraje i terytoria pozaeuropejskie, które utrzymują szczególne stosunki z Danią, Francją, Niderlandami i Zjednoczonym Królestwem", a które państwa członkowskie „zgadzają się stowarzyszyć z Unią".

7. Część IV TFUE dotyczy „Stowarzyszenia Krajów i Terytoriów Zamorskich". Artykuł 202 TFUE stanowi, że „[z] zastrzeżeniem postanowień dotyczących zdrowia publicznego, bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego, swobodę przepływu pracowników z krajów i terytoriów do państw członkowskich oraz z państw członkowskich do krajów i terytoriów regulują akty przyjęte zgodnie z artykułem 203" [6].

4 — Zobacz art. 1 Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (konstytucji Królestwa Niderlandów) (pkt 14 poniżej).

5 — Załącznik II „Kraje i terytoria zamorskie objęte postanowieniami części IV Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej" (Dz.U. 2012 C 326, s. 336).

6 — Z aktów prawnych przyjętych na podstawie art. 203 TFUE nie wynika, czy B. Martens i jego córka mogą w niniejszej sprawie powoływać się na prawo Unii.

Rozporządzenie nr 1612/68

8. Rozporządzenie nr 1612/68 zawiera dodatkowe reguły mające zapewnić obywatelom państw członkowskich swobodę świadczenia pracy w innym państwie członkowskim, konkretyzując w ten sposób postanowienia traktatu dotyczące swobodnego przepływu pracowników. W motywie pierwszym tego rozporządzenia wskazano podstawowy cel tego rozporządzenia, którym było „zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową pomiędzy pracownikami państw członkowskich, w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy, jak również prawa tych pracowników do swobodnego przemieszczania się wewnątrz [Unii] w celu wykonywania działalności zarobkowej, z zastrzeżeniem ograniczeń uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego".

9. Motywy trzeci i czwarty przewidywały odpowiednio, że „swobodny przepływ stanowi fundamentalne [podstawowe] prawo pracowników i ich rodzin" oraz że prawo to powinno służyć „pracownikom zatrudnionym na stałe, pracownikom sezonowym, przygranicznym oraz prowadzącym działalność w celu świadczenia usług".

10. Zgodnie z motywem piątym owo podstawowe prawo, wykonywane w obiektywnych warunkach wolności i godności, wymaga zapewnienia faktycznej i prawnej równości traktowania we wszystkich sprawach związanych z prowadzeniem przez te osoby działalności w charakterze pracowników najemnych oraz dotyczących dostępu do zasobów mieszkaniowych, a także wyeliminowania wszelkich utrudnień mobilności pracowników, w szczególności w odniesieniu do prawa pracownika do połączenia z rodziną oraz warunków integracji rodziny w środowisku kraju [państwa] przyjmującego.

11. Artykuł 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68 stanowi, że pracownik będący obywatelem państwa członkowskiego „korzysta z takich samych przywilejów socjalnych i podatkowych jak pracownicy krajowi".

12. Artykuł 12 rozporządzenia nr 1612/68 stanowi:

„Dzieci obywatela państwa członkowskiego, który jest lub był zatrudniony na terytorium innego państwa członkowskiego, mają dostęp do powszechnego systemu kształcenia, nauki zawodu oraz szkolenia zawodowego na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa, jeżeli dzieci te mieszkają na jego terytorium".

[…]".

Dyrektywa 2004/38

13. Artykuł 24 dyrektywy 2004/38/WE[7] stanowi, że:

„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.

7 — Dyrektywa 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, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. L 158, s. 77 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 5, s. 46).

2. W drodze odstępstwa od ust. 1 przyjmujące państwo członkowskie 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".

Prawo niderlandzkie

Konstytucja Królestwa Niderlandów

14. Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (konstytucja Królestwa Niderlandów), zmieniona w 2010 r., stanowi, że Królestwo Niderlandów tworzą Niderlandy, Aruba, Curaçao i Sint Maarten [8]. Niderlandy oraz pozostałe podmioty wchodzące w skład Królestwa Niderlandów mają wspólne obywatelstwo i głowę państwa, a także prowadzą wspólną politykę zagraniczną i obronną. Jednakże w obszarach takich jak edukacja czy finansowanie stypendiów studenckich podmioty te mają kompetencje autonomiczne, choć mogą ze sobą współpracować.

Ustawa o stypendiach studenckich

15. Wet Studiefinanciering (ustawa o stypendiach studenckich, zwana dalej „Wsf 2000") określa warunki przyznawania stypendiów na studia w Niderlandach i za granicą. O stypendium w ramach niderlandzkiego systemu szkolnictwa wyższego może ubiegać się każdy student w wieku od 18 do 29 lat, studiujący na wskazanej lub akredytowanej uczelni i spełniający warunek obywatelstwa. Artykuł 2 ust. 2 definiuje warunek obywatelstwa. Prawo do stypendium mają obywatele niderlandzcy oraz cudzoziemcy, którzy w oparciu o postanowienia traktatu lub decyzję organizacji międzynarodowej są w zakresie przyznawania stypendiów studenckich traktowani jak obywatele niderlandzcy.

16. Obywatele Unii wykonujący działalność zarobkową w Niderlandach oraz członkowie ich rodzin nie muszą zamieszkiwać w Niderlandach, aby móc ubiegać się o ten rodzaj finansowania. Kategoria ta obejmuje zatem również pracowników transgranicznych [9], którzy wprawdzie pracują w Niderlandach, lecz zamieszkują gdzie indziej, a także członków ich rodzin. Natomiast obywatele Unii niewykonujący w Niderlandach działalności zarobkowej mogą ubiegać się o to stypendium dopiero po pięciu latach legalnego zamieszkiwania w tym państwie członkowskim.

17. Zgodnie z art. 2.13 ust. 1 lit. d) Wsf 2000 od dnia 1 września 2007 r. student nie ma prawa do stypendium, jeżeli w danym okresie stypendialnym jest uprawniony do ubiegania się o wsparcie na pokrycie kosztów nauki lub utrzymania przyznawane przez właściwy organ innego państwa.

18. Zgodnie z art. 2.14 ust. 2 lit. c) Wsf 2000 studenci (niezależnie od obywatelstwa) ubiegający się o stypendium na odbycie studiów za granicą muszą, oprócz spełnienia warunków uprawniających ich do otrzymania stypendium na pokrycie kosztów nauki w Niderlandach, spełniać wymogi zasady „3 z 6 lat". Przepis ten dotyczy tylko tych studentów, którzy rozpoczęli studia poza terytorium niderlandzkim po dniu 31 sierpnia 2007 r.

8 — Na gruncie niderlandzkiej konstytucji pozostałe części Antyli Holenderskich wymienione w załączniku II do TFUE (a konkretnie Bonaire, Sint Eustatius i Saba) zdają się mieć inny status.

9 — Kategoria ta jest szersza niż kategoria pracowników przygranicznych. Pracownicy przygraniczni pracują bowiem w jednym państwie członkowskim, zamieszkując w regionie przygranicznym sąsiedniego państwa członkowskiego. Pracownicy transgraniczni natomiast to także ci, który pracują w jednym państwie członkowskim, zamieszkując w innym państwie członkowskim, lecz nie tylko w regionie przygranicznym sąsiedniego państwa członkowskiego. Zobacz także na przykład wyrok S, C-457/12, EU:C:2014:136, pkt 38, 39.

19. Zgodnie z art. 3.21 akapit drugi Wsf 2000 stypendium nie przysługuje za okres poprzedzający złożenie wniosku o stypendium. Jednakże przyjęto tu pewne rozwiązania przejściowe. I tak, przykładowo, art. 12.1ba stanowi, że „[w] przypadku studenta, który przed dniem 1 września 2007 r. otrzymywał stypendium na pokrycie kosztów studiów poza Niderlandami artykuły […] w brzmieniu z dnia 31 sierpnia 2007 r. stosują się dopóki uzyskuje on to stypendium bez przerwy".

20. Zgodnie z art. 11.5 Wsf 2000 Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (minister edukacji, kultury i nauki; zwany dalej „ministrem") może odstąpić od stosowania zasady „3 z 6 lat", jeżeli jej stosowanie, w świetle interesów chronionych na gruncie Wsf 2000, byłoby rażąco sprzeczne z zasadami sprawiedliwości (tzw. „klauzula zapobiegająca powstaniu sytuacji rażąco naruszających zasady sprawiedliwości").

21. Przed dniem 1 stycznia 2014 r. zasada „3 z 6 lat" nie dotyczyła studentów (niezależnie od ich obywatelstwa), którzy ubiegali się o MNSF na studia w „obszarach przygranicznych" Niderlandów[10].

22. Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez sąd odsyłający MNSF obejmuje: stypendium podstawowe, którego wysokość zależy od tego, czy student mieszka w domu (czyli pod adresem jednego lub obojga rodziców), czy też samodzielnie; świadczenie na pokrycie kosztów przejazdów („OV vergoeding"); dodatkową pożyczkę do określonej wysokości; dodatkowe stypendium w wysokości zależnej od dochodów rodziców; oraz pożyczkę na pokrycie kosztów czesnego w wysokości zasadniczo odpowiadającej wysokości czesnego pobieranego przez uczelnie niderlandzkie na podobnym kierunku studiów.

Okoliczności faktyczne, postępowania i pytania prejudycjalne

23. Babette Martens urodziła się w dniu 2 października 1987 r. w Niderlandach. W państwie tym mieszkała do czerwca 1993 r. (czyli prawie do 6. roku życia), kiedy to wraz z rodzicami (również obywatelami niderlandzkimi) przeniosła się do Belgii, gdzie dorastała i uczęszczała do szkoły. Jej ojciec pracował i w dalszym ciągu pracuje w Belgii. Jednakże w okresie między dniem 1 października 2006 r. a dniem 31 października 2008 r. pracował też w niepełnym wymiarze czasu pracy w Niderlandach. Z postanowienia odsyłającego wynika, że po październiku 2008 r. nie szukał pracy w Niderlandach ani w inny sposób nie był obecny na tamtejszym rynku pracy. Pracował natomiast w pełnym wymiarze czasu pracy w Belgii.

24. W dniu 15 sierpnia 2006 r. B. Martens zapisała się na (angielskojęzyczne) licencjackie studia dzienne na uniwersytecie Antyli Holenderskich w Curaçao na rok akademicki 2006/2007. Koszty jej studiów były w znaczącym zakresie finansowane przez rodziców B. Martens, którzy pokrywali jej koszty utrzymania i nauki, a także otrzymywali na nią zasiłek rodzinny w Belgii. Sąd odsyłający wyjaśnia, że zasiłek rodzinny różni się od stypendiów dla dorosłych studentów, zaś Wspólnota Flamandzka zazwyczaj nie przyznaje takich stypendiów na pokrycie kosztów studiów bądź szkoleń odbywanych na uczelniach znajdujących się poza tzw. Europejskim Obszarem Szkolnictwa Wyższego.

25. W dniu 24 czerwca 2008 r. B. Martens wystąpiła do władz niderlandzkich o przyznanie stypendium (stypendium podstawowego oraz świadczenia na pokrycie kosztów podróży). Oświadczyła, że nie otrzymywała wsparcia finansowego z innego państwa oraz że w okresie sześciu lat przed rozpoczęciem studiów na uniwersytecie Antyli Holenderskich (czyli w latach 2000–2006) przez co najmniej trzy lata zamieszkiwała w Niderlandach. Sąd odsyłający zdaje się uważać, że B. Martens złożyła to oświadczenie w dobrej wierze, najwyraźniej błędnie interpretując okres czasu objęty zasadą „3 z 6 lat".

10 — Obszary te obejmują belgijskie Flandrię i Region Stołeczny Brukseli oraz niemieckie kraje związkowe: Nadrenię Północną-Westfalię, Dolną Saksonię i Bremę.

26. Decyzją z dnia 22 sierpnia 2008 r. B. Martens przyznano stypendium na okres od września 2007 r., co oznacza, że wsparcie finansowe otrzymała od drugiego roku studiów. Stypendium to okresowo przedłużano w przekonaniu, że B. Martens spełniała wymogi zasady „3 z 6 lat".

27. W dniu 1 lutego 2009 r. B. Martens wniosła o dodatkową pożyczkę, którą również otrzymała.

28. Potem jednakże, wskutek przeprowadzenia kontroli, w dniu 28 maja 2010 r., minister ustalił, że B. Martens w okresie od sierpnia 2000 r. do lipca 2006 r. *nie* mieszkała przez przynajmniej trzy lata w Niderlandach, w związku z czym zobowiązał ją do zwrotu kwot, które zostały jej wypłacone (19 481,64 EUR).

29. Babette Martens wniosła odwołania od tych decyzji, które jednak zostały uznane za bezzasadne, podobnie jak jej skarga wniesiona do rechtbank's-Gravenhage (sądu pierwszej instancji w Hadze, zwanego dalej „rechtbank"). W rezultacie B. Martens wniosła skargę kasacyjną do sądu odsyłającego. Zdaniem B. Martens wspomniane decyzje zostały wydane z naruszeniem zasady uzasadnionych oczekiwań, zaś zarzucany jej brak więzi z Niderlandami nie uzasadnia decyzji ministra.

30. W dniu 1 lipca 2011 r. B. Martens uzyskała tytuł licencjata i zamieszkała w Niderlandach.

31. Sąd odsyłający wstrzymał się z wydaniem orzeczenia do czasu wydania przez Trybunał wyroku w sprawie Komisja/Niderlandy, co nastąpiło w dniu 14 czerwca 2012 r.[11]...

32. Minister przyznał następnie, że ojciec B. Martens był w Niderlandach pracownikiem przygranicznym w okresie od dnia 1 października 2006 r. do dnia 31 października 2008 r., w związku z czym B. Martens spełniała kryteria uprawniające ją do otrzymywania stypendium na odbycie studiów za granicą w okresie od września 2007 r. do października 2008 r.[12]... Decyzja ministra była motywowana tym, że wskutek wydania wyroku Komisja/Niderlandy wymogi określone w zasadzie „3 z 6 lat" nie mogły być stosowane w tego rodzaju okolicznościach. Minister podtrzymał jednakże decyzję o cofnięciu B. Martens stypendium za okres, w którym jej ojciec nie był już pracownikiem przygranicznym w Niderlandach (czyli od listopada 2008 r.).

33. Zdaniem sądu odsyłającego podstawą decyzji ministra nie był fakt, iż B. Martens mogła ubiegać się o wsparcie finansowe od władz belgijskich (chociaż w ocenie sądu odsyłającego wydaje się, że Belgia nie przyznaje stypendiów na studia na uczelniach znajdujących się poza terytorium Unii), w związku z czym sąd ten nie badał głębiej tej kwestii[13].

34. W tych okolicznościach sąd odsyłający zawiesił postępowanie i zwrócił się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1a. Czy prawo Unii, w szczególności art. 45 TFUE oraz art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie – Niderlandy – odmówiły pełnoletniemu dziecku, pozostającemu na utrzymaniu pracownika przygranicznego posiadającego obywatelstwo niderlandzkie, zamieszkałego w Belgii, pracującego częściowo w Niderlandach i częściowo w Belgii, prawa do stypendium studenckiego obejmującego kształcenie poza Unią z chwilą, w której uległ rozwiązaniu stosunek pracy pracownika przygranicznego i pracownik ów wykonywał odtąd pracę jedynie w Belgii, z tego względu, że dziecko nie spełniło przesłanki, wedle której powinno ono zamieszkiwać w Niderlandach przynajmniej „3 z 6 lat" poprzedzających zapisanie do placówki edukacyjnej?

11 — EU:C:2012:346.

12 — Zobacz także pkt 19 i 20 powyżej.

13 — Zobacz pkt 17 i 24 niniejszej opinii.

1b. Gdyby na pytanie 1a należało udzielić odpowiedzi twierdzącej: Czy prawo Unii stoi na przeszkodzie udzieleniu stypendium studenckiego – przy założeniu, że zostały spełnione pozostałe jego przesłanki – na okres krótszy od czasu trwania kształcenia, dla którego udzielono stypendium?

Gdyby przy udzielaniu odpowiedzi na pytania 1a i 1b Trybunał miał dojść do wniosku, że przepisy prawa dotyczące prawa do swobodnego przepływu pracowników nie zabraniają nieudzielenia B. Martens stypendium studenckiego w okresie od listopada 2008 do czerwca 2011 lub w odniesieniu do części tego okresu:

2. Czy art. 20 TFUE i art. 21 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie Niderlandy nie przedłużyło stypendium studenckiego na kształcenie w placówce edukacyjnej położonej na obszarze krajów i terytoriów zamorskich (KTZ) (Curaçao), które przysługiwało zainteresowanej w związku z tym, że jej ojciec wykonywał w Niderlandach działalność zarobkową jako pracownik przygraniczny, z tego względu, że zainteresowana nie spełniła przesłanki obowiązującej wszystkich obywateli Unii, w tym również obywateli Niderlandów, wedle której powinna ona zamieszkiwać w Niderlandach przynajmniej „3 z 6 lat" poprzedzających zapisanie na studia?".

35. Uwagi na piśmie złożyły rządy duński i niderlandzki oraz Komisja Europejska. Stanowiska tych stron zostały także wysłuchane na rozprawie, która miała miejsce w dniu 2 lipca 2014 r.

Ocena

Uwagi wstępne

36. Wykształcenie kosztuje, a jego koszty ponoszą przynajmniej państwo członkowskie oferujące możliwość kształcenia, sam student (jeżeli jest finansowo niezależny) albo osoby, od których jest on finansowo zależny, bądź też inni sponsorzy (publiczni czy prywatni). Z perspektywy prawa Unii kompetencje do decydowania o ewentualnym finansowaniu szkolnictwa wyższego oraz wysokości tego finansowania nadal leżą w gestii państw członkowskich. Co do zasady prawo Unii nie ingeruje w decyzje państw członkowskich dotyczące finansowania studiów na uczelniach położonych poza ich terytorium, a nawet poza terytorium Unii Europejskiej, ani w warunki, jakie trzeba spełnić, aby uzyskać do niego dostęp.

37. Są jednak sytuacje, gdy osoby ubiegające się o wsparcie finansowe mieszczą się w obrębie zainteresowania prawa Unii. Osoby takie mogą wówczas powoływać się na uprawnienia na gruncie tego prawa także względem państw członkowskich, z których pochodzą. W takim wypadku przy wykonywaniu swoich (niewątpliwych) kompetencji państwa członkowskie muszą przestrzegać prawa Unii [14]. W szczególności muszą one między innymi zapewnić, żeby warunki przyznawania finansowania nie prowadziły do nieuzasadnionych ograniczeń prawa do przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich ani też nie skutkowały dyskryminacją ze względu na przynależność państwową [15].

38. W związku z tym w niniejszej sprawie najważniejsza nie jest sama decyzja Niderlandów o finansowaniu szkolnictwa wyższego poza jego terytorium, a raczej warunki, jakie decydują o przyznaniu tego finansowania określonemu wnioskodawcy (czyli zasada „3 z 6 lat").

14 — Zobacz na przykład wyrok Prinz, C-523/11 i C-585/11, EU:C:2013:524, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo.

15 — Zobacz na przykład wyroki: Morgan i Bucher, C-11/06 i C-12/06, EU:C:2007:626, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo; Prinz, EU:C:2013:524, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo; a także Elrick, C-275/12, EU:C:2013:684, pkt 25.

39. Pierwsze sprawy dotyczące kryterium zamieszkania w kontekście przyznawania stypendiów często dotyczyły studentów, którzy przestali być na utrzymaniu innych osób [16]. Nie są jednak wyjątkowe sytuacje, gdy przez cały okres bądź część okresu studiów student pozostaje na utrzymaniu członków rodziny (zazwyczaj jednego lub obojga rodziców). W takim wypadku uzyskanie stypendium może zmniejszyć ciężar finansowy, który inaczej byłby ponoszony przez członków rodziny takiego studenta. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że pomoc na pokrycie kosztów utrzymania i kształcenia w trakcie studiów uniwersyteckich prowadzących do przyznania tytułu zawodowego, w tym pomoc dla dzieci pracowników migrujących, stanowi przywilej socjalny w rozumieniu art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68 [17], jednakże tylko pod warunkiem, że pracownik migrujący nadal utrzymuje swoje dziecko [18].

40. W niniejszej sprawie bezsporne jest, że B. Martens była w trakcie swoich studiów na Curaçao utrzymywana przez swojego ojca. Z tego względu stypendium na odbycie studiów za granicą, o które ubiega się B. Martens, stanowi dla jej ojca przywilej socjalny w rozumieniu rozporządzenia nr 1612/68. Obecnie nie ma już wątpliwości, że B. Martens miała prawo do MNSF za okres od października 2007 r. do października 2008 r., w którym jej ojciec był pracownikiem przygranicznym w Niderlandach. Należy natomiast ustalić, czy uprawnienie to przysługiwało jej też później.

41. W pytaniu pierwszym sąd odsyłający koncentruje uwagę Trybunału na posiadanym przez B. Martens statusie dziecka pozostającego na utrzymaniu byłego pracownika przygranicznego. Gdyby okazało się, że B. Martens może powoływać się na to, że jej ojciec posiada status byłego pracownika przygranicznego w Niderlandach, oraz wywodzić z tego statusu prawa w celu dalszego pobierania stypendium na studia w Curaçao, udzielenie odpowiedzi na pytanie drugie, koncentrujące się na autonomicznych uprawnieniach B. Martens na gruncie posiadanego przez nią obywatelstwa Unii, nie będzie już konieczne [19] (warto zauważyć, że tylko w tym ostatnim kontekście Niderlandy zajęły wyraźne stanowisko w kwestii ewentualnego uzasadnienia możliwości ograniczenia tych uprawnień.)

42. Gwoli kompletności odpowiem jednak na oba pytania. Wcześniej jednakże postaram się ustalić, czy miejsce studiów B. Martens (Curaçao) stanowi problem z punktu widzenia swobodnego przepływu pracowników lub praw związanych z obywatelstwem Unii.

Terytorialny zakres stosowania prawa Unii

43. Curaçao stanowi część Królestwa Niderlandów, mając jednocześnie status terytorium zamorskiego. Zastosowanie wobec B. Martens zasady „3 z 6 lat" zdaje się sugerować, iż minister stoi na stanowisku, że B. Martens nie studiowała"w Niderlandach" [20]. Na rozprawie rząd niderlandzki potwierdził, że tak w istocie jest.

44. Czy miejsce studiów B. Martens stanowi problem z punktu widzenia swobodnego przepływu pracowników lub praw związanych z obywatelstwem Unii?

16 — Zobacz na przykład wyrok Förster, C-158/07, EU:C:2008:630.

17 — Zobacz także pkt 90 poniżej.

18 — Wyrok Komisja/Niderlandy, EU:C:2012:346, pkt 34, 35, 48 i przytoczone tam orzecznictwo.

19 — W kwestii relacji, w jakiej pozostają do siebie art. 21 TFUE i 45 TFUE, zobacz na przykład wyrok Caves Krier Frères, C-379/11, EU:C:2012:798, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo.

20 — Zobacz pkt 15 powyżej. Gdyby minister uznał, że B. Martens studiowała „w Niderlandach", a nie gdzie indziej (w związku z czym potrzebowała stypendium na odbycie studiów za granicą), jako obywatelka niderlandzka automatycznie spełniałaby kryteria przyznania stypendium.

45. Prawdą jest, że stosowanie szczególnych zasad w stosunkach między Unią a KTZ skutkuje tym, że postanowienia traktatów, które nie zostały zawarte w części IV owego traktatu, znajdują zastosowanie tylko jeżeli traktat wyraźnie tak stanowi [21]. A więc, o ile traktat wyraźnie nie stanowi, że dany artykuł stosuje się również do terytoriów znajdujących się poza Unią Europejską lub do państwa trzeciego [22], artykuł ten nie będzie znajdował zastosowania do KTZ [23].

46. W moim przekonaniu taka sytuacja nie zachodzi w niniejszej sprawie.

47. Problemem w niniejszej sprawie nie jest to, czy prawo Unii znajduje zastosowanie ze względu na przemieszczenie się obywatela Unii (czy to aktywnego zawodowo, czy też nie) z państwa członkowskiego do KTZ. Chodzi tu raczej o to, czy obywatel Unii, który przemieścił się między dwoma państwami członkowskimi (Niderlandami i Belgią), a następnie zamieszkał w państwie członkowskim (Belgii) innym niż państwo członkowskie, którego obywatelstwo posiada, może powoływać się na uprawnienia przewidziane w prawie Unii w kontekście ubiegania się o stypendium na pokrycie kosztów studiów za granicą oferowane tylko przez jedno z tych państw członkowskich.

48. Ściślej rzecz ujmując, w niniejszej sprawie spełnienia pewnego warunku (a konkretnie wymogów zasady „3 z 6 lat") wymaga się od obywatela Unii (B. Martens), który skorzystał z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu, przemieszczając się z Niderlandów do Belgii i tam zamieszkując aż do chwili udania się na Curaçao w celu odbycia tam studiów [24]. Przez cały ten czas B. Martens wykonywała uprawnienia przysługujące jej na gruncie prawa Unii, na które teraz powołuje się w celu uzyskania stypendium na odbycie studiów za granicą [25]. Jednocześnie B. Martens jest dzieckiem pozostającym na utrzymaniu obywatela Unii, który skorzystał z uprawnień przysługujących mu jako pracownikowi, przemieszczając się z państwa członkowskiego pochodzenia (Niderlandy) do przyjmującego państwa członkowskiego (Belgia) w celu zamieszkania w nim i podjęcia pracy, a który następnie częściowo pracował w Niderlandach, cały czas zamieszkując w Belgii, i ostatecznie podjął zatrudnienie w pełnym wymiarze czasu pracy w państwie członkowskim pobytu (Belgii).

49. W takich okolicznościach sytuacja, w jakiej znaleźli się B. Martens i jej ojciec, mieści się w zakresie stosowania prawa Unii.

Pytanie 1: swobodny przepływ pracowników

Wstęp

50. Sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy ojcu B. Martens, który jest byłym pracownikiem przygranicznym, oraz samej B. Martens, która ubiega się o MNSF, przysługują uprawnienia wynikające ze statusu, jaki ojciec B. Martens miał w Niderlandach, gdzie przestał pracować ze względu na podjęcie zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy w Belgii.

51. Wszystkie strony, które złożyły w niniejszej sprawie uwagi i wzięły udział w rozprawie, zgadzają się, że art. 45 TFUE i art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68 stoją na przeszkodzie możliwości stosowania przez Niderlandy zasady „3 z 6 lat" jako warunku decydującego o przyznaniu MNSF pracownikom migrującym i pracownikom przygranicznym w Niderlandach. Takie stanowisko zajął też Trybunał

21 — Zobacz na przykład wyrok X i TBG, C-24/12 i C-27/12, EU:C:2014:1385, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo.

22 — Tak więc na przykład żadne postanowienie wyraźnie nie reguluje kwestii przepływu kapitału między państwami członkowskimi a KTZ. Jednakże swobodny przepływ kapitału został wskazany w (art. 63 TFUE), którego terytorialny zakres stosowania jest nieograniczony, w związku z czym należy uznać, że artykuł ten reguluje także kwestię przepływów kapitałowych do oraz z KTZ, ze względu na ich status państw trzecich. Zobacz na przykład wyrok Prunus, C-384/09, EU:C:2011:276, pkt 20, 31.

23 — Zobacz wyrok Prunus, EU:C:2011:276, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo.

24 — Z postanowienia odsyłającego nie wynika, czy wskutek rozpoczęcia studiów w Curaçao B. Martens zmieniła swoje miejsce pobytu, czy też jej prawnym miejscem pobytu nadal pozostaje Belgia.

25 — Zobacz także pkt 106 poniżej.

w sprawie C-542/09 [26]. Zdaniem tych stron dopóki ojciec B. Martens pracował w Niderlandach, B. Martens mogła otrzymywać stypendium na odbycie studiów za granicą. Jednakże w chwili utraty przez pracownika statusu pracownika przygranicznego, wspomniane postanowienie i wspomniany przepis przestają mieć zastosowanie.

52. Wydaje mi się, że to, czego były pracownik przygraniczny może (albo i nie) się domagać, jest tutaj bez znaczenia. Najistotniejsze jest to, że ojciec B. Martens nadal jest pracownikiem migrującym. Wydaje się, że strony, skupiając się na skutkach utraty przez ojca B. Martens statusu pracownika przygranicznego, całkowicie pominęły związane z tym faktem konsekwencje.

Ograniczenie praw ojca B. Martens przysługujących mu na gruncie art. 45 TFUE

53. Artykuł 45 TFUE obejmuje zarówno zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami państw członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy i zatrudnienia, jak też prawo do swobodnego przemieszczania się po terytorium państw członkowskich w celu podejmowania tam pracy.

54. Celem traktatowych postanowień dotyczących swobodnego przepływu osób jest umożliwienie obywatelom Unii podejmowania wszelkiej działalności zarobkowej na całym jej terenie. Równocześnie postanowienia te wykluczają możliwość stosowania przepisów, które mogłyby stawiać tych obywateli w niekorzystnym położeniu w przypadku, gdyby chcieli oni podjąć działalność zarobkową na terenie innego państwa członkowskiego (tym samym opuszczając państwo pochodzenia) [27]. W rezultacie wspomniane postanowienia stoją na przeszkodzie wszelkim przepisom krajowym, które mogą zakłócać lub czynić mniej atrakcyjnym korzystanie przez obywateli Unii z tych swobód [28]. W świetle tych zasad za takie przeszkody uznano środki, których skutkiem była utrata przez pracowników – w związku ze skorzystaniem przez nich z prawa do swobodnego przemieszczania się – korzyści z zabezpieczenia społecznego, które zapewnia im ustawodawstwo państwa członkowskiego [29]. Podobnie rzecz ma się w przypadku gdy prawo krajowe, bez względu na obywatelstwo pracownika, uniemożliwia pracownikowi będącemu obywatelem państwa członkowskiego opuszczenie jego państwa pochodzenia w celu skorzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się albo zniechęca go do tego [30].

55. W niniejszej sprawie zasadę „3 z 6” lat zastosowano w przypadku B. Martens ze względu na zaprzestanie przez jej ojca pracy w charakterze pracownika przygranicznego w *Niderlandach*. Opisane przez sąd krajowy okoliczności faktyczne nie sugerują, że zachował on status pracownika w Niderlandach (przykładowo wskutek poszukiwania pracy lub innej obecności na niderlandzkim rynku pracy) [31]. Jednakże ojciec B. Martens ani nie zaprzestał wykonywania działalności zarobkowej, ani nie przestał być obecny na rynku pracy. Chodzi tu raczej o sytuację, w której ojciec B. Martens

26 — Zobacz wyrok Komisja/Niderlandy, EU:C:2012:346, pkt 64.

27 — Zobacz na przykład wyrok Gouvernement de la Communauté française i Gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo.

28 — Zobacz na przykład wyrok Gouvernement de la Communauté française i Gouvernement wallon, EU:C:2008:178, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo.

29 — Zobacz na przykład wyrok Gouvernement de la Communauté française i Gouvernement wallon, EU:C:2008:178, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo.

30 — Zobacz na przykład wyrok Terhoeve, C-18/95, EU:C:1999:22, pkt 38, 39 i przytoczone tam orzecznictwo.

31 — W art. 7 ust. 3 dyrektywy 2004/38 wskazano okoliczności, w których obywatel Unii zachowuje status pracownika najemnego lub osoby pracującej na własny rachunek do celów art. 7 ust. 1, w szczególności po to, by mógł zachować prawo pobytu na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego przez okres dłuższy niż trzy miesiące.

skorzystał z prawa do przemieszczania się jako pracownik w celu podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy w *Belgii*, gdzie cały czas mieszka i pracuje [32]. W takim wypadku może on powoływać się na art. 45 TFUE, który chroni go przed działaniami mogącymi stawiać go w niekorzystnej pozycji ze względu na podjęcie pracy w innym państwie członkowskim.

56. Stosowanie zasady „3 z 6 lat" prowadzi w istocie do tego, że ojciec B. Martens, nie chcąc, aby jego córka utraciła MNSF, nie powinien korzystać ze swobody przemieszczania się w charakterze pracownika i zamiast tego dalej poszukiwać pracy w Niderlandach, albo też decydując się na skorzystanie z tej swobody, zgodził się na poniesienie straty finansowej w postaci utraty stypendium i ryzyko nieznalezienia alternatywnych źródeł finansowania.

57. Omawiany środek ogranicza uprawnienia ojca B. Martens przysługujące mu na gruncie art. 45 TFUE. Z tego względu środek taki jest co do zasady zakazany na gruncie tego postanowienia, chyba że zostanie on obiektywnie uzasadniony [33].

58. W razie gdyby Trybunał nie zgodził się z tym stanowiskiem, trzeba będzie się pochylić na treści wyroku wydanego w sprawie C-542/09, następnie na standardzie ochrony przewidzianej w art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68 (lub w art. 12 tego rozporządzenia), a w końcu zbadać okoliczności, w jakich posiadanie statusu byłego pracownika może w dalszym ciągu wywoływać pewne skutki.

Zakres wyroku Trybunału w sprawie C-542/09 Komisja/Niderlandy

59. Punktem wyjścia dla stron w niniejszej sprawie jest wyrok Trybunału w sprawie C-542/09. Dokonane w tym wyroku ustalenia zostały oparte na art. 45 TFUE i art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68 i dotyczyły dyskryminacji pośredniej ze względu na przynależność państwową pracowników migrujących i pracowników przygranicznych w porównaniu do pracowników krajowych.

60. W moim przekonaniu wyrok Trybunału w sprawie C-542/09 wyraźnie *nie* dotyczył sytuacji obywatela niderlandzkiego zamieszkującego poza państwem członkowskim pochodzenia, który jednakowoż skorzystał z prawa do swobodnego przemieszczania się gwarantowanego w prawie Unii w celu podjęcia pracy w Niderlandach (dla ułatwienia będę określać tę kategorię pracowników jako „niderlandzcy pracownicy przygraniczni").

61. W wyroku Komisja/Niderlandy Trybunał orzekł, że wymagając od pracowników migrujących i pozostających na ich utrzymaniu członków ich rodzin spełnienia warunku wynikającego z zasady „3 z 6 lat" (określonej w art. 2.14 ust. 2 Wsf 2000) w celu uzyskania dofinansowania studiów poza Niderlandami, Niderlandy uchybiły zobowiązaniom, które na nich ciążą na mocy art. 45 TFUE i art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68. Trybunał potwierdził, że art. 7 ust. 2 gwarantuje pracownikowi będącemu obywatelem państwa członkowskiego korzystanie na terytorium innych państw członkowskich z takich samych przywilejów socjalnych i podatkowych jak pracownicy krajowi [34].

32 — Sytuacja ojca B. Martens *różni się* zatem od sytuacji pani Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado. W wyroku Fahmi i Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado, C-33/99, EU:C:2001:176, Trybunał orzekł, że nie mogła ona powoływać się na art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68 w celu zachowania przywileju socjalnego takiego jak stypendium, ponieważ przestała wykonywać działalność w przyjmującym państwie członkowskim i powróciła do państwa członkowskiego pochodzenia (pkt 46, 47). Jednakże w odróżnieniu od ojca B. Martens, powrót pani Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado do państwa członkowskiego pochodzenia nie oznaczał, że skorzystała ona ze swobody przemieszczania się.

33 — Możliwość stosowania środka będącego przeszkodą dla swobodnego przepływu pracowników można dopuścić wyłącznie w przypadku, gdy środek taki realizuje słuszny, zgodny z traktatem cel i jest uzasadniony nadrzędnym względem interesu ogólnego. Środek taki musi być ponadto właściwy dla zapewnienia realizacji tego celu i nie może wykraczać poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia. Zobacz na przykład wyrok Olympique Lyonnais, C-325/08, EU:C:2010:143, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo. W niniejszej sprawie Trybunałowi nie przedstawiono obiektywnego uzasadnienia, jakie dopuszcza art. 45 TFUE dla uznania takiego ograniczenia za usprawiedliwione.

34 — Wyrok Komisja/Niderlandy, EU:C:2012:346, pkt 32, 33 i przytoczone tam orzecznictwo.

62. Trybunał orzekł, że środek taki jak zasada „3 z 6 lat" „działa przede wszystkim na niekorzyść pracowników migrujących i pracowników przygranicznych będących obywatelami *innych* państw członkowskich, gdyż to osoby niemające zamieszkania w państwie przyjmującym są najczęściej cudzoziemcami" [35]. Zdaniem Trybunału aby dany środek można było zakwalifikować jako pośrednio dyskryminujący, „nie jest konieczne, by skutkował on uprzywilejowaniem wszystkich obywateli danego państwa lub stawianiem w niekorzystnym położeniu jedynie obywateli innych państw członkowskich z wyjątkiem własnych obywateli" [36]. Trybunał wskazał następnie, że w kontekście ubiegania się o przenośne stypendium należy porównać sytuację, z jednej strony, pracownika migrującego wykonującego działalność zarobkową w Niderlandach, lecz zamieszkującego w innym państwie członkowskim albo sytuację pracownika migrującego zamieszkującego i wykonującego działalność zarobkową w Niderlandach, lecz niespełniającego warunku wynikającego z zasady „3 z 6 lat" z sytuacją, z drugiej strony, pracownika niderlandzkiego, który zarazem zamieszkuje i pracuje w Niderlandach [37].

63. Trybunał nie odniósł się osobno do sytuacji niderlandzkich pracowników przygranicznych. Wskazując dwie kategorie pracowników, które należy ze sobą porównywać, skupił się na kwestii dyskryminacji ze względu na przynależność państwową.

64. Niderlandzki pracownik przygraniczny, taki jak ojciec B. Martens jest w istocie traktowany inaczej niż pracownicy krajowi wskutek skorzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu, *nie* zaś ze względu na swoją przynależność państwową, która jest przecież taka sama jak tych pracowników. W rezultacie, w moim przekonaniu, nie rozwodząc się nad tym dłużej, nie może on powoływać się na występowanie dyskryminacji pośredniej, która została stwierdzona w wyroku w sprawie C-542/09.

65. Należy w związku z tym dokładniej przyjrzeć się art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68.

Równe traktowanie na podstawie art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68

66. Normy ustanowione w art. 7 ust. 2 (oraz w art. 12) rozporządzenia nr 1612/68 stanowią konkretyzację zasady swobodnego przepływu pracowników w Unii Europejskiej zagwarantowanej w art. 45 TFUE [38]. Zgodnie z motywem czwartym tego rozporządzenia, pracownicy przygraniczni również nie mogą być dyskryminowani przy korzystaniu z tego prawa. W myśl art. 7 ust. 2 zarówno pracownicy migrujący, jak też pracownicy przygraniczni, mają być bowiem traktowani równo. Przepis ten chroni przed dyskryminacją, czy to pośrednią, czy bezpośrednią, ze względu na przynależność państwową [39].

67. Aby pracownik mógł powoływać się na prawo do równego traktowania przy ubieganiu się o stypendium na pokrycie kosztów studiów, będące przywilejem socjalnym w rozumieniu art. 7 ust. 2, musi on w dalszym ciągu zapewniać utrzymanie członkowi swojej rodziny [40]. Wydaje się, że taki właśnie przypadek ma miejsce w niniejszej sprawie. Dziecko wcale nie musi zamieszkiwać w państwie członkowskim, w którym zamieszkuje i pracuje pracownik (lub w którym pracuje pracownik przygraniczny) [41].

35 — Wyrok Komisja/Niderlandy, EU:C:2012:346, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo (podkreślenie własne). Zobacz także na przykład wyrok Giersch i in., C-20/12, EU:C:2013:411, pkt 44.

36 — Wyrok Komisja/Niderlandy, EU:C:2012:346, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo. Zobacz także wyrok Giersch i in., EU:C:2013:411, pkt 45.

37 — Wyrok Komisja/Niderlandy, EU:C:2012:346, pkt 44.

38 — Zobacz na przykład motywy pierwszy i drugi rozporządzenia nr 1612/68. W odniesieniu do art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68 zob. na przykład wyrok Hendrix, C-287/05, EU:C:2007:494, pkt 53.

39 — Zobacz na przykład wyrok Giersch i in., EU:C:2013:411, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo.

40 — Wyrok Komisja/Niderlandy, EU:C:2012:346, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo.

41 — Zobacz na przykład wyrok Meeusen, C-337/97, EU:C:1999:284, pkt 25.

68. W niniejszej sprawie ojciec B. Martens jest traktowany mniej korzystnie wskutek skorzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się, które przysługuje mu jako pracownikowi, *nie* zaś ze względu na posiadanie obywatelstwa niderlandzkiego.

69. Zaimek użyty w art. 7 ust. 2, który stanowi, że „[k]orzysta [on] z takich samych przywilejów socjalnych i podatkowych jak pracownicy krajowi", odnosi się do pracownika określonego tuż wcześniej w art. 7 ust. 1 – czyli do pracownika będącego obywatelem państwa członkowskiego i zatrudnionego w innym państwie członkowskim. W innych przepisach rozporządzenia nr 1612/68, w szczególności w przepisach umieszczonych w tytule II dotyczącym „Zatrudnienia i równości traktowania", również mowa jest o pracowniku będącym obywatelem państwa członkowskiego i zatrudnionym na terytorium innego państwa członkowskiego.

70. Jednakże orzecznictwo Trybunału pokazuje, że standard równego traktowania zapisany w art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68 jest szerszy niż gwarancja niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową [42].

71. I tak, w wyroku Hartmann Trybunał potwierdził, że zakres postanowień traktatu dotyczących swobodnego przepływu pracowników obejmuje „każdego obywatela państwa członkowskiego, *niezależnie od miejsca zamieszkania czy przynależności państwowej*, który skorzystał z prawa do swobodnego przepływu pracowników i wykonywał działalność zarobkową w innym państwie członkowskim niż państwo jego miejsca zamieszkania" [43]. Taka osoba również objęta jest zakresem stosowania rozporządzenia nr 1612/68 [44]. A więc pan Hartmann, który mieszkał w innym państwie członkowskim, pracując w państwie członkowskim pochodzenia, został uznany za osobę, która objęta jest zakresem postanowień traktatu dotyczących swobodnego przepływu pracowników i tym samym rozporządzenia nr 1612/68 [45]. Mógł zatem twierdzić, że posiada status pracownika migrującego do celów rozporządzenia nr 1612/68 i powoływać się na art. 7 tak jak każdy inny pracownik objęty tym przepisem [46]. Trybunał porównał traktowanie osoby będącej w jego sytuacji (pracownika, który skorzystał ze swobody przemieszczania się) do traktowania pracowników krajowych (czyli pracowników krajowych, którzy nie skorzystali z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu).

72. W tym kontekście Trybunał przywołał też motyw czwarty rozporządzenia nr 1612/68, który stanowi, że prawo do swobodnego przepływu winno być przyznane"w sposób wolny od dyskryminacji, pracownikom zatrudnionym na stałe, pracownikom sezonowym [oraz], przygranicznym […]" [47]. Pracownik może też powołać się na art. 7 rozporządzenia nr 1612/68 wobec państwa członkowskiego pochodzenia, w którym zamieszkiwał, będąc zatrudnionym w innym państwie członkowskim [48].

42 — Rzecznik generalna J. Kokott zauważyła, że niezależnie od faktu, że (brzmienie) art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68 zdaje się odbiegać od gwarancji przewidzianej w art. 45 TFUE, Trybunał stosuje art. 7 ust. 2 i art. 45 TFUE równolegle, a wykładni art. 7 dokonuje w ten sam sposób co wykładni art. 45 TFUE: zobacz opinia w sprawie Hendrix, C-287/05, EU:C:2007:196, pkt 31.

43 — Zobacz wyrok Hartmann, C-212/05, EU:C:2007:437, pkt 17 (podkreślenie własne) w którym Trybunał streścił stanowisko, jakie zajął w wyroku Ritter-Coulais, C-152/03, EU:C:2006:123, pkt 31, 32. W sprawie tamtej pan Hartmann przeniósł jedynie swoje miejsce zamieszkania do innego państwa członkowskiego. W sprawie niniejszej ojciec B. Martens najpierw przeniósł swoje miejsce zamieszkania i zatrudnienie do innego państwa członkowskiego, a następnie ponownie przeniósł się do Niderlandów w celu podjęcia zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy, jednocześnie zachowując swoje miejsce zamieszkania w Belgii. Zobacz także na przykład wyrok Hendrix, EU:C:2007:494, pkt 46: pan Hendrix, obywatel niderlandzki, pracował i mieszkał w Niderlandach; następnie przeniósł on swoje miejsce zamieszkania do innego państwa członkowskiego, a wreszcie podjął inne zatrudnienie w Niderlandach. Zobacz podobnie na przykład wyroki: Gouvernement de la Communauté française i Gouvernement wallon, EU:C:2008:178, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo; Caves Krier Frères, EU:C:2012:798, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo; Saint Prix, C-507/12, EU:C:2014:2007, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo.

44 — Wyrok Hartmann, EU:C:2007:437, pkt 19.

45 — Wyrok Hartmann, EU:C:2007:437, pkt 19 i przytoczone tam orzecznictwo.

46 — Wyrok Hartmann, EU:C:2007:437, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo.

47 — Wyrok Hartmann, EU:C:2007:437, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo; zobacz także na przykład wyrok Hendrix, EU:C:2007:494, pkt 47.

48 — Zobacz na przykład wyrok Terhoeve, EU:C:1999:22, pkt 28, 29. W sprawie tej Trybunał ustalił jednak, że rozpatrywany środek stanowił ograniczenie swobodnego przepływu pracowników, gwarantowanego na gruncie (obecnego) art. 45 TFUE, a więc należało sprawdzić, czy doszło również do dyskryminacji pośredniej ze względu na przynależność państwową na gruncie (obecnych) art. 18 i 45 TFUE oraz art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68 (zob. pkt 41).

73. Wydaje się zatem, że pojęcie „pracownika krajowego” w rozumieniu art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68 należy rozumieć w ten sposób, iż oznacza ono pracownika krajowego, który *nie* skorzystał z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu, zaś standardem ochrony przewidzianym w tym przepisie jest równe traktowanie niezależnie od przynależności państwowej mające na celu promowanie korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu przewidzianego w prawie Unii.

74. Wynika stąd, że zarówno art. 45 TFUE, jak i art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68 stoją na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie stawiało w gorszej sytuacji pracownika (stałego, sezonowego czy przygranicznego) [49], który skorzystał z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu. Wbrew redakcji art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68, przepis ten, wraz z art. 45 TFUE, stoi na przeszkodzie możliwości odmówienia przez Niderlandy stypendium dziecku pozostającemu na utrzymaniu pracownika przygranicznego posiadającego obywatelstwo niderlandzkie w oparciu o zasadę „3 z 6 lat” dopóki jest on pracownikiem przygranicznym, ze względu na to że zasada ta stawia pracownika przygranicznego w gorszej sytuacji w porównaniu z pracownikiem krajowym znajdującym się w podobnej sytuacji.

Utrata statusu pracownika

75. Powyżej wyjaśniłam już dlaczego uważam, że Trybunał *nie* musi w niniejszej sprawie wypowiadać się czy (a jeżeli tak, to w jakim zakresie) dana osoba może w dalszym ciągu powoływać się na (niektóre) postanowienia dotyczące swobodnego przepływu pracowników po utracie statusu pracownika migrującego lub pracownika przygranicznego [50]. Jednakże gwoli kompletności krótko odniosę się do tej kwestii.

76. W moim przekonaniu problem ten pojawia się tylko w sytuacji, gdy dana osoba przestaje korzystać z omawianej swobody, pracując, faktycznie poszukując pracy [51] lub w inny sposób będąc obecną na rynku pracy w przyjmującym państwie członkowskim [52]. Byłoby tak na przykład gdyby osoba będąca w sytuacji ojca B. Martens zakończyła karierę zawodową i przeszła na emeryturę (w Belgii lub gdzie indziej).

77. Co do zasady osoba taka traci uprawnienia, jakie wcześniej przysługiwały jej ze względu na posiadanie przez nią statusu pracownika [53]. Utrata tego statusu oznacza utratę ochrony przysługującej na gruncie prawa Unii. Jednakże sama zmiana zatrudnienia nie powoduje utraty tej ochrony [54].

49 — Zobacz motyw czwarty rozporządzenia nr 1612/68.

50 — Zobacz pkt 52–57 powyżej.

51 — Trybunał wielokrotnie podkreślał, że osobę, która faktycznie szuka pracy, należy uznawać za pracownika: zobacz na przykład wyrok Martínez Sala, C-85/96, EU:C:1998:217, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo. Sytuacja takiej osoby nie odbiega zatem od sytuacji pracownika przygranicznego lub migrującego, który utracił ten status i który *nie* szuka pracy.

52 — Zobacz na przykład wyrok Saint Prix, EU:C:2014:2007, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo.

53 — A więc na przykład pracownik zamieszkujący w państwie członkowskim pochodzenia, który po przejściu na emeryturę przeniósł miejsce zamieszkania do innego państwa członkowskiego, nie mając zamiaru podjęcia w nim zatrudnienia, traci możliwość powoływania się na prawo do swobodnego przemieszczania się pracowników: zob. wyrok van Delft i in., C-345/09, EU:C:2010:610, pkt 90 i przytoczone tam orzecznictwo.

54 — Dla przykładu zob. pkt 53–58 powyżej.

78. W sytuacji gdy taki obywatel Unii w dalszym ciągu zamieszkuje na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, może on w każdym razie powoływać się na zasadę równego traktowania wyrażoną w art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38, która chroni go ze względu na posiadanie przez niego obywatelstwa Unii [55]. W tym kontekście okoliczność, że wcześniej osoba taka była pracownikiem lub zachowała ten status może stanowić podstawę do uzyskania przez nią prawa pobytu [56]. Dodatkowo pewne uprawnienia związane ze statusem pracownika lub wynikające z tego statusu mogą być przewidziane bezpośrednio w samym prawie Unii [57].

79. Trybunał opowiedział się również za stanowiskiem, że status byłego pracownika migrującego lub przygranicznego może w dalszym ciągu wywoływać pewne skutki mimo ustania samego stosunku pracy [58]. Ten (szerszy) zakres ochrony może w dalszym ciągu istnieć niezależnie od tego, że po zakończeniu działalności zawodowej osoba taka może być chroniona wskutek posiadania uprawnień wynikających z obywatelstwa Unii. Zakres ochrony oferowany na gruncie postanowień dotyczących swobodnego przepływu pracowników jest szerszy. Ściślej rzecz ujmując, w odniesieniu do stypendiów studenckich Trybunał orzekł, że dopóki rodzic posiada status pracownika migrującego lub przygranicznego, państwo członkowskie nie może względem niego stosować warunku zamieszkania i powoływać się na cel w postaci uniknięcia nieracjonalnych obciążeń finansowych w charakterze nadrzędnego względu interesu ogólnego, jakim można by uzasadnić nierówne traktowanie pracowników krajowych [59]. W rezultacie państwo członkowskie nie może przyjąć środka takiego jak warunek zamieszkania w celu umniejszenia zakresu solidarności finansowej oferowanej pracownikom migrującym i przygranicznym w porównaniu do pracowników krajowych. W odróżnieniu zatem od uzasadnienia takiego środka w oparciu o ten *sam cel* w kontekście praw wynikających z obywatelstwa Unii, nie pojawiają się tutaj problemy dotyczące proporcjonalności takiego warunku [60].

80. W jakich zatem okolicznościach były pracownik przygraniczny lub były pracownik migrujący mogą w dalszym ciągu korzystać z ochrony wynikającej z uprawnień związanych ze swobodnym przepływem pracowników (a więc korzystać z ochrony innej niż wyraźnie przewidzianej w przepisach)?

81. Łatwo zrozumieć dlaczego niektóre przywileje socjalne powinny wywierać skutek niezależnie od miejsca zamieszkania. Jest tak oczywiście w przypadku, gdy dany przywilej jest ściśle związany z zakończeniem stosunku pracy lub kariery zawodowej pracownika [61]. Tak więc odprawa z tytułu rozwiązania stosunku pracy z definicji przysługuje tylko osobie, która była wcześniej zatrudniona i której zatrudnienie uległo zakończeniu. W tych okolicznościach musi istnieć możliwość powołania się na status byłego pracowniku. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w prawie wtórnym [62].

82. Jeżeli zdarzenie bądź sytuacja, z którymi związany jest dany przywilej socjalny, miały miejsce po zakończeniu stosunku pracy i nie wiążą się z tym faktem lub byłą działalnością pracownika, możliwość dalszego powoływania się na przykład na art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68 lub art. 45 TFUE jest co do zasady wykluczona [63]. I tak, Trybunał orzekł, że w sytuacji gdy były pracownik podejmuje studia w przyjmującym państwie członkowskim, zachowuje on status pracownika, w związku z czym przy ubieganiu się o stypendium na pokrycie kosztów utrzymania i szkolenia może powoływać się na art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68, pod warunkiem jednak, że między jego poprzednią działalnością

55 — Zobacz art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38.

56 — Zobacz na przykład art. 7 ust. 3, art. 17 oraz art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38.

57 — Zobacz na przykład art. 12 rozporządzenia nr 1612/68.

58 — Zobacz na przykład wyroki: Saint Prix, EU:C:2014:2007, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo; Caves Krier Frères, EU:C:2012:798, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo.

59 — Zobacz wyrok Komisja/Niderlandy, EU:C:2012:346, pkt 69.

60 — Zobacz także pkt 102 poniżej.

61 — Zobacz na przykład wyrok Leclere i Deaconescu, C-43/99, EU:C:2001:303, pkt 56, 57 i przytoczone tam orzecznictwo.

62 — Zobacz na przykład art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 1612/68, który ustanawia standardy równego traktowania pod względem „[…] warunków zatrudnienia i pracy, w szczególności warunków wynagrodzenia, zwolnienia i, jeżeli [pracownik będący obywatelem państwa członkowskiego] straci pracę, powrotu do pracy lub ponownego zatrudnienia”.

63 — Zobacz na przykład wyrok Leclere i Deaconescu, EU:C:2001:303, pkt 58, 59 i przytoczone tam orzecznictwo.

a podjętymi studiami istnieje związek [64]. Natomiast w sytuacji gdy poprzedni stosunek pracy jest tylko pośrednio związany ze studiami, w związku z którymi dana osoba ubiega się o stypendium, osoba ta nie zachowuje statusu pracownika, w związku z czym nie może powoływać się na ten przepis [65]. Wyjątkowo związek z byłym zatrudnieniem nie jest też wymagany, jeżeli pracownik w sposób niezamierzony stał się bezrobotny a panujące na rynku pracy warunki zmuszają go do przeszkolenia się w celu zmiany profilu zawodowego [66].

83. Co jednak gdy zdarzenie bądź sytuacja powodujące konieczność skorzystania z przywileju socjalnego miały miejsce przed utratą przez daną osobę statusu pracownika przygranicznego bądź pracownika migrującego, lecz ich skutki utrzymują się także po utracie tego statusu?

84. W moim przekonaniu odpowiedź znów będzie zależeć od treści owego przywileju oraz powodu jego przyznania.

85. W tym kontekście kilka stron powołuje się na wyrok Fahmi i Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado, w związku z czym w kilku słowach odniosę się do tej sprawy.

86. W wyroku tym Trybunał uznał, że żadna szczególna okoliczność nie uzasadnia odejścia od zasady, iż utrata przez pracownika przygranicznego bądź migrującego ich statusu łączy się z utratą ochrony związanej z tym statusem, w sytuacji gdy były pracownik (który przestał zamieszkiwać w przyjmującym państwie członkowskim) próbował powoływać się na swobodę przemieszczania się w celu uzyskania w tym państwie stypendium studenckiego na tych samych warunkach, których spełnienia państwo to wymaga od własnych obywateli [67].

87. Sprawa ta dotyczyła byłego pracownika, który pobierał zasiłek rodzinny, przestał pracować, uzyskał zasiłek inwalidzki, a następnie, wskutek zmian legislacyjnych przekształcających prawo do zasiłku rodzinnego w prawo do ubiegania się o stypendium edukacyjne [68], utracił prawo do zasiłku rodzinnego ze względu na ukończenie przez jego córkę szkoły średniej, co powodowało, że przestał spełniać określony w przepisach przejściowych wymóg, iż dzieci muszą znajdować się na tym samym etapie kształcenia, jak w dniu 1 października 1995 r.

88. W ocenie Trybunału nie można było twierdzić, że warunki uzyskania stypendium mogą naruszać prawa przewidziane w art. 45 TFUE skoro pracownik migrujący przestał pracować i wrócił do państwa członkowskiego pochodzenia, w którym mieszkają również jego dzieci [69]. Dochodząc do takiego wniosku, Trybunał potwierdził, że po pierwsze, art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68 nie można interpretować w ten sposób, iż były pracownik może powoływać się na ten przepis w celu ubiegania się o niedyskryminujący dostęp do przywilejów socjalnych oferowanych w przyjmującym państwie członkowskim [70]; ale że po drugie, posiadanie przez daną osobę statusu pracownika powinno w dalszym ciągu odnosić skutek, jeżeli przywilej ten jest nierozerwalnie związany z zakończeniem stosunku pracy bądź kariery zawodowej tego pracownika [71], a możliwość ubiegania się o niego została wyraźnie przewidziana w przepisach [72].

64 — Zobacz na przykład wyrok Lair, 39/86, EU:C:1988:322, pkt 39.

65 — Zobacz na przykład wyrok Brown, 197/86, EU:C:1988:323, pkt 27, 28.

66 — Zobacz na przykład wyrok Raulin, C-357/89, EU:C:1992:87, pkt 21. Zasada ta została również odzwierciedlona w art. 7 ust. 3 dyrektywy 2004/38.

67 — Wyrok Fahmi i Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado, EU:C:2001:176, pkt 51.

68 — Przedmiotem tamtej sprawy również było MNSF, jakkolwiek na wczesnym stadium jego rozwoju.

69 — Wyrok Fahmi i Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado, EU:C:2001:176, pkt 43.

70 — Wyrok Fahmi i Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado, EU:C:2001:176, pkt 46, 47.

71 — Wyrok Fahmi i Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado, EU:C:2001:176, pkt 47. Zobacz także pkt 81 powyżej.

72 — Wyrok Fahmi i Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado, EU:C:2001:176, pkt 49.

89. Krótko później, w wyroku Leclere i Deaconescu, Trybunał wyraził pogląd, że w sytuacji gdy pracownik zaprzestał wykonywania działalności zarobkowej,"w dalszym ciągu ma prawo do *niektórych* przywilejów nabytych w związku ze stosunkiem pracy"[73]. W sprawie tej rzecznik generalny F. Jacobs wyraził pogląd, że najistotniejsze jest to, czy były pracownik krajowy (który nie skorzystał z prawa do swobodnego przemieszczania się) uzyskał przywilej ze względu na swój status byłego pracownika *niezależnie* od miejsca zamieszkania. Gdyby odpowiedź brzmiała „nie", były pracownik migrujący bądź pracownik przygraniczny nie mogliby w dalszym ciągu korzystać z ochrony związanej z tym statusem[74].

90. Podsumowując, w moim przekonaniu – zaznaczam, że rozważam tę kwestię czysto abstrakcyjnie – były pracownik nie ma prawa do dalszego korzystania z wszystkich przywilejów nabytych w trakcie trwania stosunku pracy. Pojęcie „przywileju socjalnego" z art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68 jest bardzo szerokie i obejmuje przywileje, które mogą, ale nie muszą być związane z umową o pracę i które są przyznawane pracownikom krajowym przede wszystkim ze względu na posiadanie przez nich obiektywnego statusu pracownika lub ze względu na samo zamieszkiwanie przez nich na terytorium krajowym[75]. Były pracownik może w dalszym ciągu powoływać się na uprawnienia wynikające z zasady swobodnego przepływu pracowników w odniesieniu do tych przywilejów socjalnych, które są związane z jego wcześniejszym stosunkiem pracy. Problem tkwi jednak w tym, że stypendium na odbycie studiów za granicą, takie jak MNSF, z reguły nie jest przyznawane pracownikom (bądź dzieciom pozostającym na ich utrzymaniu) ze względu na ich stosunek pracy. Jest to przywilej socjalny przyznawany przez Niderlandy wszystkim obywatelom Unii, którzy chcą studiować poza terytorium tego państwa i którzy są dostatecznie w nim zintegrowani. W związku z tym prawo Unii stoi na przeszkodzie możliwości odmówienia przez Niderlandy przyznania tego przywileju obywatelom Unii, którzy skorzystali ze swobody przemieszczania się pracowników (jako że posiadanie przez nich obiektywnego statusu pracownika samo w sobie świadczy o ich zintegrowaniu).

91. Jak trafnie zauważył rzecznik generalny F. Jacobs[76], oznacza to również, że w przypadku gdy państwo członkowskie w dalszym ciągu oferuje możliwość przyznania przywileju socjalnego byłym pracownikom mimo ustania ich stosunku pracy i niezależnie od ich miejsca zamieszkania, nie może dyskryminować byłych pracowników będących obywatelami innych państw członkowskich, którzy skorzystali z prawa do swobodnego przemieszczania się. W tym kontekście były pracownik przygraniczny bądź były pracownik migrujący mogą w dalszym ciągu powoływać się na ochronę przewidzianą w art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68 w odniesieniu do przywilejów nabytych przed utratą statusu pracownika przygranicznego bądź migrującego.

92. W rezultacie to do państwa członkowskiego należy decyzja czy po zakończeniu stosunku pracy byli pracownicy (krajowi) nadal będą mogli korzystać z przywilejów socjalnych, takich jak stypendium, ze względu na wcześniejsze zatrudnienie. W takim wypadku państwo członkowskie nie może traktować gorzej pracowników będących obywatelami innego państwa członkowskiego lub tych, którzy skorzystali ze swobody przemieszczania się.

Artykuł 12 rozporządzenia nr 1612/68

93. Chociaż sąd odsyłający zwraca się o wskazówki jedynie w odniesieniu do art. 45 TFUE i art. 7 rozporządzenia nr 1612/68, w kontekście odpowiedzi, jaką należy udzielić na pierwsze pytanie wszystkie strony poruszyły również art. 12 tego rozporządzenia (w tym również kwestię, czy przepis ten w ogóle stosuje się w przypadku dzieci pracownika przygranicznego). Gwoli kompletności skupię się teraz na tym przepisie.

73 — Zobacz wyrok Leclere i Deaconescu, EU:C:2001:303, pkt 58 (podkreślenie własne). Nie wydaje mi się jednak, aby sam fakt, iż dana osoba nadal korzysta z przywileju, musiał oznaczać, że osobę tę w dalszym ciągu powinno uznawać się pracownika w rozumieniu rozporządzenia nr 1612/68 (zobacz w tym zakresie pkt 59 wyroku).

74 — Opinia Leclere i Deaconescu, C-43/99, EU:C:2001:97, pkt 98.

75 — Zobacz wyrok Even i ONPTS, 207/78, EU:C:1979:144, pkt 22.

76 — Opinia Leclere i Deaconescu, EU:C:2001:97, pkt 98.

94. Artykuł 12 przewiduje odrębne i niezależne uprawnienia dla dzieci pracowników, którzy pracują bądź pracowali na terytorium innego państwa członkowskiego [77]. Przepis ten gwarantuje im dostęp między innymi do kształcenia w państwie członkowskim, w którym ich rodzic jest albo był zatrudniony (a więc jest albo był pracownikiem migrującym) na tych samych warunkach, jak obywatele tego państwa, o ile zamieszkują na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego [78]. A więc dzieci w takiej sytuacji mogą podejmować oraz, w stosownym wypadku, dokończyć kształcenie w przyjmującym państwie członkowskim [79]. Mogą też powoływać się na art. 12 w przypadku gdy przyjmujące państwo członkowskie daje swoim obywatelom możliwość uzyskania stypendium na pokrycie kosztów nauki lub szkolenia za granicą [80]. Aby móc powołać się na art. 12, wnioskodawca nie musi być dzieckiem pozostającym na utrzymaniu pracownika migrującego ani wykazywać, że oboje jego rodzice mają prawo pobytu w przyjmującym państwie członkowskim, albo że nadal są pracownikami migrującymi [81]. Nie ma tu też znaczenia czy jego rodzice pozostają w związku małżeńskim, ani też czy oboje są obywatelami Unii [82]. Artykuł 12 wymaga tylko, by dziecko mieszkało ze swoimi rodzicami lub z jednym z nich w państwie członkowskim, w czasie gdy przynajmniej jedno z rodziców zamieszkiwało tam jako pracownik [83]. W ten sposób art. 12 przyczynia się do realizacji ogólnego celu rozporządzenia nr 1612/68, którym jest stworzenie optymalnych warunków do integracji rodziny pracownika migrującego w środowisku przyjmującego państwa członkowskiego [84]. Dziecko pracownika migrującego musi mieć możliwość uczęszczania do szkoły i studiowania w przyjmującym państwie członkowskim – jak zostało to wyraźnie przewidziane w art. 12 rozporządzenia nr 1612/68 – aby móc ukończyć pomyślnie naukę [85]. Z tego powodu prawo dostępu do kształcenia, jak i związane z tym prawo pobytu dziecka, trwają do chwili ukończenia przez nie nauki [86].

95. Jednakże pracownik przygraniczny z definicji *nie* zamieszkuje i *nie* pracuje w przyjmującym państwie członkowskim.

96. Z tego względu literalna wykładnia art. 12 prowadziłaby do wniosku, że przepis ten nie znajduje zastosowania do dzieci pracowników przygranicznych. Jednakże tego rodzaju interpretację trudno pogodzić z zasadą, że pracownicy migrujący i przygraniczni mają być traktowani jednakowo, co wynika z motywu czwartego rozporządzenia nr 1612/68, jak również z utrwalonego orzecznictwa dotyczącego swobodnego przepływu pracowników [87].

97. W każdym razie, nawet jeżeli rodzic (będący pracownikiem przygranicznym) nie musi zamieszkiwać w przyjmującym państwie członkowskim, aby art. 12 rozporządzenie nr 1612/68 mógł znajdować zastosowanie (którą to kwestię świadomie pozostawiam otwartą), samo dziecko musi w moim przekonaniu wykazać jakiś stopień powiązania bądź integracji z przyjmującym państwie członkowskim poprzez zamieszkiwania lub studiowanie w nim. Nie będę wdawać się tu w rozważania na temat tego, w jaki sposób należałoby wyznaczyć tę granicę. W niniejszej sprawie B. Martens nie mieszkała w Niderlandach w okresie, gdy jej ojciec był w tym państwie pracownikiem przygranicznym i wystąpiła o dofinansowanie studiów na uczelni znajdującej się poza Niderlandami.

77 — Zobacz pkt 36 mojej opinii w sprawie Komisja/Niderlandy, C-542/09, EU:C:2012:79; zobacz także pkt 49 wyroku w tej sprawie, EU:C:2012:346.

78 — Zobacz na przykład wyrok Teixeira, C-480/08, EU:C:2010:83, pkt 44, 45.

79 — Zobacz na przykład wyrok Baumbast i R, C-413/99, EU:C:2002:493, pkt 69.

80 — Zobacz na przykład wyrok di Leo, C-308/89, EU:C:1990:400, pkt 12, 15.

81 — Zobacz wyrok Komisja/Niderlandy, EU:C:2012:346, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo.

82 — Zobacz także na przykład wyrok Ibrahim, C-310/08, EU:C:2010:80, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo.

83 — Zobacz wyrok Komisja/Niderlandy, EU:C:2012:346, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo. Zobacz także na przykład wyroki: Ibrahim, EU:C:2010:80, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo; Czop i Punakova, C-147/11 i C-148/11, EU:C:2012:538, pkt 26.

84 — Zobacz na przykład wyrok Hadj Ahmed, C-45/12, EU:C:2013:390, pkt 44, 45 i przytoczone tam orzecznictwo.

85 — Zobacz na przykład wyrok Hadj Ahmed, EU:C:2013:390, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo.

86 — Zobacz na przykład wyrok Alarape i Tijani, C-529/11, EU:C:2013:290, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo.

87 — Zobacz na przykład wyrok Giersch i in., EU:C:2013:411, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo. Nie zamierzam jednak dłużej rozwodzić się nad kwestią, czy przeprowadzona w tej sprawie analiza Trybunału dotycząca możliwych uzasadnień dyskryminacyjnego traktowania podważa zasadę równego traktowania pracowników migrujących i przygranicznych.

98. W związku z powyższym nie wydaje mi się, aby art. 12 rozporządzenia nr 1612/68 miał znaczenie w niniejszej sprawie.

Pytanie 2: prawo obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i pobytu

99. W moim przekonaniu nie ma potrzeby, aby Trybunał musiał odpowiadać na drugie pytanie dotyczące obywatelstwa Unii. Artykuł 20 TFUE oraz art. 21 ust. 1 TFUE zostały skonkretyzowane w art. 45 TFUE w odniesieniu do swobodnego przepływu pracowników [88], w związku z czym ojciec. B. Martens może nadal powoływać się na to ostatnie postanowienie. W razie gdyby Trybunał nie podzielił mojej oceny i postanowił udzielić odpowiedzi na pytanie drugie, uważam, że obecne orzecznictwo oferuje sądowi odsyłającemu wystarczające wskazówki.

100. W wyroku w sprawie C-542/09 Trybunał nie odniósł się do kwestii stosowania zasady „3 z 6 lat" w przypadku dzieci pozostających na utrzymaniu obywateli niderlandzkich, którzy ani nie wykonują działalności zarobkowej ani nie zamieszkują w tym państwie członkowskim. Trybunał kilkakrotnie wypowiedział się jednakże w przedmiocie podobnych środków w kontekście praw związanych z obywatelstwem Unii, w szczególności w odniesieniu do obywateli niemieckich mieszkających poza tym państwem członkowskim, którzy wystąpili w Niemczech o dofinansowanie studiów [89].

101. Trybunał zajął w istocie stanowisko, że jeżeli państwo członkowskie ustanawia system stypendiów na pokrycie kosztów nauki i szkolenia w innym państwie członkowskim, to musi zapewnić, żeby zasady przyznawania tej pomocy nie tworzyły nieuzasadnionego ograniczenia prawa do przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich ustanowionego w art. 21 TFUE [90]. Warunek nieprzerwanego zamieszkiwania w określonym okresie został uznany za ograniczenie – uregulowanie takie może zniechęcać obywateli tego państwa członkowskiego do skorzystania ze swobody przemieszczania się i pobytu w innym państwie członkowskim z uwagi na ryzyko utraty przez nich prawa do stypendium na pokrycie kosztów nauki lub szkolenia [91].

102. Badając możliwość uzasadnienia tego rodzaju ograniczenia obiektywnymi względami interesu ogólnego (niezależnie od obywatelstwa) oraz proporcjonalność rozpatrywanego środka w świetle uzasadnionego celu, który środek ten realizuje, Trybunał wyjaśnił, że państwo członkowskie może udzielać wsparcia finansowego przez cały okres studiów jedynie tym studentom, którzy wykażą określony stopień zintegrowania ze społeczeństwem tego państwa [92]. Zdaniem Trybunału cel ten przyczynia się do realizacji innego celu, a mianowicie uniknięcia nadmiernych obciążeń dla finansującego państwa członkowskiego, co mogłoby mieć konsekwencje dla całego systemu pomocy przyznawanej przez to państwo [93]. Jednakże zdaniem Trybunału wyłączny warunek nieprzerwanego zamieszkania przez określony czas jest zbyt ogólny i wykluczający oraz wykracza poza to, co konieczne do osiągnięcia realizowanego celu, w związku z czym warunek taki został uznany za nieproporcjonalny [94]. O istnieniu wystarczających więzi z państwem członkowskim udzielającym dofinansowania mogą świadczyć także inne czynniki, takie jak obywatelstwo, wykształcenie, więzi rodzinne, zawodowe, umiejętności językowe, czy też inne więzi społeczne lub gospodarcze [95].

88 — Zobacz na przykład wyrok S, EU:C:2014:136, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo.

89 — Zobacz na przykład wyroki: Thiele Meneses, C-220/12, EU:C:2013:683; Elrick, EU:C:2013:684; Prinz, EU:C:2013:524.

90 — Zobacz na przykład wyroki: Thiele Meneses, EU:C:2013:683, pkt 25; Elrick, EU:C:2013:684, pkt 25; Prinz, EU:C:2013:524, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo.

91 — Zobacz na przykład wyroki: Thiele Meneses, EU:C:2013:683, pkt 27, 28; Prinz, EU:C:2013:524, pkt 31, 32.

92 — Zobacz na przykład wyroki: Thiele Meneses, EU:C:2013:683, pkt 35; Prinz, EU:C:2013:524, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo. Owo uzasadnienie nie zadziała w sytuacji gdy wniosek o dofinansowanie zostanie złożony na podstawie art. 45 TFUE lub art. 7 2 rozporządzenia nr 1612/68: zob. pkt 79 powyżej i przytoczone tam orzecznictwo.

93 — Zobacz na przykład wyroki: Thiele Meneses, EU:C:2013:683, pkt 35; Prinz, EU:C:2013:524, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo. Zobacz także, w odniesieniu do opisu tego celu, pkt 65–72 mojej opinii w sprawie Prinz, C-523/11 i C-585/11, EU:C:2013:90.

94 — Zobacz na przykład wyroki: Thiele Meneses, EU:C:2013:683, pkt 38; Prinz, EU:C:2013:524, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo.

95 — Zobacz na przykład wyroki: Thiele Meneses, EU:C:2013:683, pkt 38; Prinz, EU:C:2013:524, pkt 38.

103. Tak więc nawet jeżeli obywatel Unii nie jest (albo przestał być) aktywny zawodowo, o związkach z państwem członkowskim, do którego złożono wniosek o dofinansowanie, mogą świadczyć zatrudnienie i więzi rodzinne. Kategorie te obejmują w szczególności (wcześniejsze) zatrudnienie danego studenta, ale potencjalnie również aktualne lub wcześniejsze zatrudnienie członków rodziny, na utrzymaniu których ów student pozostaje (najczęściej rodziców)[96]. Jako że warunek odnoszący się do stopnia powiązania służy jedynie ograniczeniu kręgu beneficjentów w celu uniknięcia nadmiernych obciążeń dla finansującego państwa członkowskiego, uważam, że nie można zignorować okoliczności, że w przeszłości rodzic dokładał się do publicznej kiesy.

104. W pewnych okolicznościach miejsce i rodzaj studiów również mogą być pomocne przy ocenie, czy obywatel Unii wykazuje wystarczające więzi z finansującym państwem członkowskim, jednakże w moim przekonaniu jest to jedynie element dodatkowy, a nie wymóg.

105. W niniejszej sprawie B. Martens jest, poprzez posiadane obywatelstwo, obywatelką Unii, która jako małe dziecko skorzystała z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, przenosząc się ze swoimi rodzicami z Niderlandów do Belgii. W związku z tym ma ona prawo powoływać się na art. 20 i 21 TFUE wobec państwa członkowskiego, którego obywatelstwo posiada (Niderlandy)

106. Sam fakt, że od chwili skorzystania przez nią z powyższych uprawnień upłynął pewien okres czasu, sam w sobie nie może wpływać na możliwość powoływania się przez nią na uprawnienia wynikające z art. 20 i 21 TFUE w sytuacji gdy nieprzerwanie korzystała z prawa pobytu w innym państwie członkowskim[97].

107. O ile prawdą jest, że MNSF nie istniało jeszcze w czasie, gdy B. Martens przeniosła się wraz ze swoją rodziną do Belgii (a więc nie ograniczało wtedy korzystania przez nią z praw związanych ze swobodnym przepływem), stosowanie kryterium „3 z 6 lat" mimo wszystko stawia ją w gorszej sytuacji ze względu na jej trwały pobyt poza terytorium Niderlandów.

108. Przepisy niderlandzkie muszą zapewniać równe traktowanie wszystkim osobom ubiegającym się o oferowane w tym państwie dofinansowanie, niezależnie od posiadanego przez nich obywatelstwa, czy to innego państwa członkowskiego, czy to państwa spoza Unii Europejskiej. Decyzja komu przyznać dofinansowanie nie może stawiać w gorszej sytuacji wnioskodawców, którzy skorzystali z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu w innym państwie członkowskim. W wyroku D'Hoop Trybunał jednoznacznie wyjaśnił, że „niezgodna z prawem do swobodnego przypływu byłaby bowiem sytuacja, w której obywatel mógłby być traktowany w państwie pochodzenia w sposób mniej korzystny niż gdyby nie skorzystał on z wprowadzonych traktatem ułatwień w zakresie swobody"[98]. W takich okolicznościach państwo członkowskie nakładałoby na swojego obywatela sankcję za skorzystanie przez niego z prawa do swobodnego przemieszczania się[99].

109. Stosowanie kryterium „3 z 6 lat" do B. Martens ma dokładnie taki skutek. Babette Martens nie może spełnić tego kryterium ponieważ jako dziecko przeniosła się z Niderlandów do Belgii i nadal tam mieszkała, przynajmniej do momentu, w którym podjęła studia na uniwersytecie Antyli Holenderskich.

96 — Zobacz także na przykład wyroki: Giersch i in., EU:C:2013:411, pkt 78; Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, pkt 100. Jak już zauważyłam w mojej opinii w sprawie Prinz, EU:C:2013:90, przypis 30, sprawa Stewart dotyczyła innego rodzaju przywileju socjalnego. Mimo to, wypowiadając się w przedmiocie uzasadnionego celu w postaci konieczności istnienia faktycznych więzi między osobą ubiegającą się o uzyskanie danego przywileju a właściwym państwem członkowskim, Trybunał zgodził się, że okoliczności rodzinne (w tym miejsce, gdzie rodzice wnioskodawcy pracowali oraz pobierali zasiłek inwalidzki i emeryturę) mogą świadczyć o istnieniu takich faktycznych więzi.

97 — I tak, na przykład, H. Nerkowska, obywatelka Polski, opuściła Polskę w 1985 r. (gdzie studiowała i pracowała przez ponad 20 lat), osiedlając się na stałe w Niemczech. W sprawie C-499/06 Trybunał uznał, że mogła ona powoływać się na prawa wynikające z obywatelstwa Unii, aby otrzymać świadczenie, o które wystąpiła do władz polskich w 2000 r.: zob. wyrok Nerkowska, C-499/06, EU:C:2008:300, pkt 11, 12 (dotyczące okoliczności faktycznych) oraz pkt 47.

98 — Wyrok D'Hoop, C-224/98, EU:C:2002:432, pkt 30.

99 — Wyrok D'Hoop, EU:C:2002:432, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo. Zobacz także na przykład wyroki: Morgan i Bucher, EU:C:2007:626, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo; Prinz, EU:C:2013:524, pkt 28.

110. W celu uzasadnienia stosowania kryterium „3 z 6 lat” Niderlandy powołują się na stanowisko Trybunału, który zaakceptował, iż państwa członkowskie mogą udzielać wsparcia jedynie tym studentom, którzy wykażą określony stopień zintegrowania ze społeczeństwem tego państwa [100].

111. Chociaż Trybunał faktycznie uznał zasadność tego celu, równocześnie wyjaśnił, że stosowanie samego warunku zamieszkiwania jako kryterium decydującego jest zbyt ogólne i wykluczające. W mojej ocenie nie ma w tym względzie znaczenia, że, w odróżnieniu od niemieckiego warunku zamieszkiwania, który był rozpatrywany w sprawach takich jak Prinz i Thiele Meneses, Wsf 2000 nie wymaga od studenta zamieszkiwania w Niderlandach przez nieprzerwany okres trzech lat bezpośrednio poprzedzających rozpoczęcie nauki za granicą. Różnica ta nie zmienia generalnego i wykluczającego charakteru warunku zamieszkania.

112. Gwoli kompletności warto zauważyć, że zasada „3 z 6 lat” nie ma charakteru absolutnego (jako że minister może uchylić wymóg jego spełnienia, stosując klauzulę zapobiegającą powstaniu sytuacji rażąco naruszających zasady sprawiedliwości) [101]. Jednakże Trybunał nie ma informacji na temat zakresu i działania tej klauzuli, zaś informacje które posiada są niewystarczające. W każdym razie fakt, że bezzasadne ograniczenie praw wynikających z obywatelstwa Unii może w pewnych okolicznościach zostać uchylone w drodze uznania administracyjnego nie zmienia mojej oceny. Jeśli prawo Unii zakazuje jakichś działań, to działania te są zakazane [podobnie rzecz ma się w przypadku wyjątku dla (dzieci) pracowników przygranicznych oraz osób będących obywatelami niderlandzkimi, którzy mieszkają w regionie przygranicznym i chcą podjąć naukę na tamtejszej uczelni].

Wnioski

113. W świetle wszystkich powyższych rozważań proponuję, aby na pytania Centrale Raad van Beroep Trybunał odpowiedział w następujący sposób:

Artykuł 45 TFUE oraz art. 7 ust. 2 rozporządzenia Rady nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty stoi na przeszkodzie możliwości odmówienia przez Niderlandy przyznania stypendium na odbycie studiów za granicą dziecku pozostającemu na utrzymaniu pracownika przygranicznego mającego obywatelstwo niderlandzkie w oparciu o zasadę „3 z 6 lat” dopóki jest on pracownikiem przygranicznym. W sytuacji gdy pracownik przygraniczny kończy zatrudnienie w Niderlandach i korzysta ze swobody przepływu pracowników w celu podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy w innym państwie członkowskim, niezależnie od jego miejsca zamieszkania, art. 45 TFUE stoi na przeszkodzie możliwości stosowania przez Niderlandy środków, które, o ile nie są obiektywnie uzasadnione, skutkują zniechęceniem tego pracownika od skorzystania z uprawnień przewiedzianych w art. 45 TFUE, powodując, w konsekwencji skorzystania z uprawnień związanych ze swobodnym przepływem, utratę przez niego przywilejów socjalnych oferowanych przez prawo niderlandzkie, takich jak stypendium na odbycie studiów za granicą dla dziecka pozostającego na jego utrzymaniu.

100 — Zobacz pkt 102 powyżej.

101 — Zobacz pkt 20 powyżej.