

## Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawach swobodnego przemieszczania się obywateli UE

GERTRUDA UŚCIŃSKA  
Instytut Polityki Społecznej UW

**STRESZCZENIE:** *Wyrok odnosi się do ważnych spraw związanych z usuwaniem przeszkód i barier w korzystaniu ze swobody przemieszczania się obywateli UE. Trybunał ustalił, że korzystanie z ulgowych opłat za przejazd wyłącznie przez studentów, których rodzice pobierają austriackie zasiłki rodzinne, jest niezgodne z art. 18 TFUE w związku z art. 20 TFUE i 21 TFUE oraz art. 24 dyrektywy 2004/38/WE. Przepisy krajowe nie mogą bowiem ograniczać prawa do przemieszczania się w UE. Prawo austriackie nie odpowiada zatem zobowiązaniom prawa unijnego w tym zakresie.*

**SŁOWA KLUCZOWE:** *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, prawo do swobodnego przepływu osób, ulgi w przejazdach dla studentów*

### Wyrok dotyczący zastrzeżenia korzystania z ulgowych opłat za przejazd wyłącznie dla studentów, których rodzice pobierają zasiłki rodzinne w tym państwie członkowskim UE

Przedmiotem wyroku jest uchybienie przez Austrię zobowiązaniom państwa członkowskiego w zakresie art. 20 i 21 TFUE (Obywatelstwo Unii – Prawo przemieszczania się i pobytu) oraz art. 18 TFUE (Dyskryminacja ze względu na przynależność państwową) oraz uchybienie postanowieniom dyrektywy 2004/38/WE (art. 24 ust. 2 – ocena prawa państwa członkowskiego, w którym korzystanie z ulgowych opłat za przejazd jest zastrzeżone wyłącznie dla studentów, których rodzice pobierają zasiłki rodzinne w tym państwie).

Komisja Europejska w skardze do Trybunału wniosła o stwierdzenie, że przez zastrzeżenie, co do zasady, możliwości korzystania z ulgowych opłat za przejazd wyłącznie na rzecz studentów, których rodzice po-

bierają austriackie zasiłki rodzinne, Republika Austrii uchybiła zobowiązaniom, jakie na niej ciąży na mocy art. 18 TFUE w związku z art. 20 TFUE i 21 TFUE oraz art. 24 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 (sprawa C-75/11 Komisja Europejska przeciwko Austrii).

### Ramy prawne sprawy

#### *Prawo Unii Europejskiej*

- 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,
- 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.

Artykuł 3 ust. 1 dyrektywy 2004/38/WE przewiduje, że ma ona zastosowanie do wszystkich obywateli Unii, którzy przemieszczają się do innego państwa członkowskiego lub przebywają w innym państwie członkowskim niż państwo członkowskie, którego są obywatelami.

Z kolei art. 7 ust. 1 tej dyrektywy przewiduje:

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

- *są zapisani do instytucji prywatnej lub publicznej, uznanej lub finansowanej przez przyjmujące państwo członkowskie na podstawie przepisów prawnych lub praktyki administracyjnej, zasadniczo w celu odbycia studiów, włącznie z kształceniem zawodowym; oraz*
- *są objęci pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym w przyjmującym państwie członkowskim i zapewnią odpowiednią władzę krajową, za pomocą oświadczenia lub innego równoważnego środka według własnego wyboru, że posiadają wystarczające zasoby dla siebie i członków rodziny, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego w okresie ich pobytu; [...].*

Natomiast art. 24 dyrektywy, zatytułowany „Równe traktowanie”, ma następujące brzmienie:

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”.*

### **Prawo austriackie**

W Austrii nie istnieją przepisy federalne regulujące ulgowe opłaty za przejazd dla studentów. Zgodnie z informacjami przedstawionymi Trybunałowi ulgowe bilety półroczne są przyznawane studentom na podstawie porozumień finansowych, zawartych między Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (federalnym ministerstwem transportu, innowacji i technologii), społecznościami regionalnymi i zainteresowanymi przedsiębiorstwami transportowymi. Porozumienia te kształtują nie tylko opłaty, zakres ulg i udział finansowy rządu federalnego, ale także krąg uprawnionych.

Z akt sprawy wynika ponadto, że w niektórych krajach związkowych studenci – w rozumieniu §§ 3 i 4 *Studienförderungsgesetz* 1992 (ustawy o pomocy dla studentów; BGBl. nr 305/1992, zwanej dalej ustawą z 1992 r.) w brzmieniu obowiązującym w czasie trwania sporu mogą korzystać z opłat ulgowych jedynie wówczas, gdy ich miejsce zamieszkania lub miejsce studiów znajduje się na terenie działalności danej spółki transportu publicznego i gdy pobierane są na nich zasiłki rodzinne zgodnie z art. 2 *Familienlastenausgleichsgesetz* 1967 (ustawy z 1967 r. o wyrównaniu kosztów utrzymania rodziny w drodze zasiłków; BGBl. nr 376/1967, zwanej dalej FLAG), w brzmieniu obowiązującym w czasie trwania sporu.

W innych krajach związkowych, gdzie stosowanie ulg nie zależy od otrzymywania zasiłków rodzinnych, oprócz posiadania statusu studenta brane są pod uwagę kryteria w postaci wieku lub miejsca zamieszkania zainteresowanych.

Osoby, które posiadają miejsce zamieszkania lub zwykłego pobytu na terytorium federalnym, mają zgodnie z art. 2 FLAG prawo do zasiłków na małoletnie dzieci oraz na dzieci pełnoletnie w wieku do 26 lat, które

odbywają kształcenie zawodowe lub kształcenie ustawiczne w specjalistycznej szkole mające związek z wyuczonym zawodem, pod warunkiem że to kształcenie nie przeszkadza w wykonywaniu zawodu. Co do zasady prawo do zasiłku rodzinnego przysługuje osobie, w której gospodarstwie domowym dziecko mieszka.

Ustawa z 1992 r. w § 4 przewiduje, że obywatele strony Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym z dnia 2 maja 1992 r. (Dz.U. 1994, L 1, s. 3) lub traktatu WE, a także obywatele państw trzecich są zrównani z obywatelami austriackimi, „o ile to zrównanie wynika z wymienionych umów”.

Ustawa z 1992 r. w § 52 definiuje pomoc w zakresie transportu jako „inne środki wspierania studiów”. Celem tej pomocy jest wsparcie beneficjentów zasiłków edukacyjnych przez pokrycie ich kosztów transportu. Chodzi tu o pomoc, która przysługuje wyłącznie beneficjentom zasiłków edukacyjnych Austrii i która jest czymś odrębnym od ulgowych opłat za przejazd.

## Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

W skardze do Komisji złożonej przez osobę działającą w imieniu partii politycznej Zieloni (*die Grünen*) Komisja została poinformowana o tym, że liczni studenci będący obywatelami państw członkowskich innych niż Republika Austrii, którzy chcą korzystać z transportu publicznego, muszą uiszczać kwoty wyższe niż te, które płać studenci austriaccy. W niektórych bowiem krajach związkowych jedynie studenci wywodzący się z rodzin pobierających austriackie zasiłki rodzinne mogą korzystać z ulgowych opłat za przejazd.

Uznano, że taki selektywny system stanowi naruszenie zasady niedyskryminacji, wyrażonej w art. 12 WE. Pismem z dnia 13 lutego 2008 r. Komisja wezwała Republikę Austrii do przedłożenia szczegółowego opisu systemu ulgowych opłat za przejazd, mającego zastosowanie w tym państwie członkowskim.

W piśmie z dnia 18 kwietnia 2008 r. władze austriackie opisały różne taryfy stosowane w poszczególnych krajach związkowych, rów-

nież w odniesieniu do konkretnej sytuacji zainteresowanych.

W wezwaniu do usunięcia uchybienia z dnia 23 marca 2009 r. Komisja zażądała, aby Republika Austrii przedstawiła w terminie dwóch miesięcy uwagi dotyczące selektywnego sposobu przyznawania studentom prawa do ulgowych opłat za przejazd. Zdaniem Komisji ten selektywny sposób narusza zasadę niedyskryminacji wyrażoną z jednej strony w art. 12 WE i obecnie, w związku z wejściem w życie traktatu z Lizbony, zawartą w art. 18 TFUE, a z drugiej strony w art. 24 dyrektywy 2004/38.

W odpowiedzi na to wezwanie do usunięcia uchybienia z dnia 25 czerwca 2009 r. Republika Austrii zakwestionowała znaczenie art. 24 dyrektywy 2004/38. Zdaniem tego państwa członkowskiego ulgowe opłaty za przejazd dla studentów stanowią dodatkowe świadczenia rodzinne wchodzące w zakres systemu zasiłków rodzinnych w Austrii i należy je kwalifikować jako świadczenia z zabezpieczenia społecznego w rozumieniu prawodawstwa Unii mającego zastosowanie w dziedzinie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Beneficjentami tych taryf nie są bowiem sami studenci, lecz rodzice przyczyniający się do zaspokojenia potrzeb swoich dzieci, dopóki te ostatnie zachowują status studentów.

W dniu 28 stycznia 2010 r. Komisja wystosowała do Republiki Austrii uzasadnioną opinię, w której podtrzymała swoje stanowisko, zgodnie z którym austriacki system ulgowych opłat za przejazd dla studentów narusza art. 18 TFUE i art. 24 dyrektywy 2004/38, przy czym nie ma zastosowania wyjątek z art. 24 ust. 2. Komisja podniosła, po pierwsze, że wbrew twierdzeniom władz austriackich i wobec ryzyka pozbawienia treści rzeczoności art. 24 ust. 2, sam fakt, że dany środek zmniejsza obciążenia rodziców w zakresie utrzymania dzieci nie wystarczy, by nie móc zakwalifikować danego środka jako pomocy na pokrycie kosztów utrzymania w czasie studiów. Po drugie, z brzmienia art. 24 ust. 2 dyrektywy należy jej zdaniem wywieść, że przyjmujące państwa członkowskie mogą odmówić przyznania pomocy na pokrycie kosztów utrzymania obywatelom innych państw członkowskich nieposiadających prawa stałego pobytu na tery-

torium przyjmującego państwa członkowskiego jedynie w wypadku, gdy ta pomoc przybrałaby postać stypendium lub pożyczki.

W odpowiedzi na tę uzasadnioną opinię z dnia 29 marca 2010 r. Republika Austrii podniosła, że ulgowe opłaty za przejazd odpowiadają świadczeniu rodzinnemu przyznawanemu w ramach zarządzania uregulowanego prawem prywatnym. Jej zdaniem nie istnieje żadna dyskryminacja ze względu na przynależność państwową, ponieważ prawo do tych taryf jest przyznawane wszystkim ubezpieczonym rodzicom, niezależnie od ich przynależności państwowej.

Wobec powyższego Komisja postanowiła wnieść skargę w niniejszej sprawie.

### Argumentacja stron

Komisja twierdzi, że uzależnienie przyznawania prawa do ulgowych opłat za przejazd od pobierania austriackich zasiłków rodzinnych stanowi pośrednią dyskryminację studentów pochodzących z państw członkowskich innych niż Austria, którzy studiują w tym państwie, i narusza art. 18 TFUE, 20 TFUE i 21 TFUE, jak również art. 24 dyrektywy.

Sporny system austriacki działa bowiem na niekorzyść studentów, którzy są obywatelami tych innych państw członkowskich, ponieważ ustanawia taki warunek uzyskania prawa do ulgowych opłat za przejazd, który jest łatwiejszy do spełnienia przez obywateli austriackich.

Republika Austrii podnosi, że ulga w opłatach za przejazd, uzależniona od pobierania austriackich zasiłków rodzinnych, jest świadczeniem rodzinnym przyznawanym w ramach zarządzania uregulowanego prawem prywatnym. W prawie austriackim zasiłki rodzinne nie mogą być automatycznie pobierane przez każdego austriackiego studenta, lecz ich przyznawanie zależy od faktu, czy jego rodzice są zobowiązani do zaspokajania potrzeb studenta. Ulgowa cena przejazdu stanowi zasadniczo korzyść dla budżetu rodzinnego i prawo do niej, tak jak w przypadku zasiłków rodzinnych, nie jest przyznawane od momentu, gdy student zaczyna osiągać dochody przewyższające próg przewidziany przez ustawodawcę austriackiego. Zdaniem Austrii taką ulgę nale-

ży zakwalifikować jako świadczenie rodzinne w rozumieniu rozporządzenia nr 1408/71, nawet jeżeli wiąże się ze studiami lub kursami i spełnia podwójną funkcję. W odróżnieniu od pomocy na przejazdy przyznawanej studentom w niekorzystnej sytuacji społecznej, ulga w opłatach za przejazd nie zależy od dochodu rodziców i nie jest przelewana bezpośrednio na rachunek bankowy, którego posiadaczem jest uprawniony student.

Zdaniem Austrii jej system całkowicie spełnia wymogi rozporządzenia nr 1408/71, nie naruszając przy tym dyrektywy 2004/38. Dodaje też, że przy ocenie świadczeń wchodzących w zakres zastosowania tego rozporządzenia Trybunał nie powołuje się na zasady prawa pierwotnego, takie jak zasada wyrażona w art. 18 TFUE (zob. wyrok z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie C-208/07 *von Chamier-Glisczinski*; Zb. Orz. s. I-6095, pkt 84 i nast.).

Komisja uważa, że argument, na którym opiera się Republika Austrii, jakoby ulgowa opłata za przejazd miała charakter świadczenia z zabezpieczenia społecznego, jest pozbawiony znaczenia. Przede wszystkim taka ulga nie kompensuje kosztów utrzymania rodziny, czego wymaga art. 1 lit. u) ppkt (i) rozporządzenia nr 1408/71, lecz jedynie zmniejsza koszty, z jakimi dla studentów uniwersytetów i szkół wyższych wiąże się korzystanie ze środków transportu zbiorowego. Ulgowe opłaty za przejazd przysługują bezpośrednio studentom, a nie ich rodzicom. Dostarczony przez Republikę Austrii opis ulgowych opłat za przejazd nie pozwala na stwierdzenie, że te ulgowe opłaty spełniają przesłanki uznania ich za świadczenie z zabezpieczenia społecznego w rozumieniu rozporządzenia nr 1408/71.

Wreszcie nie byłoby logiczne zakwalifikowanie pomocy na przejazdy przewidzianej w ustawie z 1992 r. jako pomocy dla pokrycia kosztów utrzymania, jeżeli ulga w opłatach za przejazd byłaby uważana za świadczenie rodzinne. Zdaniem Komisji okoliczność, że w niektórych krajach związkowych przyznawanie ulgi w opłatach za przejazd nie jest uzależnione od pobierania austriackich zasiłków rodzinnych, stanowi dodatkową wskazówkę, że ulga ta nie ma nic wspólnego ze świadczeniem rodzinnym.

Jeżeli chodzi o wyjątek od zasady równości traktowania z art. 24 ust. 2 dyrektywy, na który powołuje się Republika Austrii, Komisja uważa, że należy go interpretować w sposób ścisły. Jej zdaniem dotyczy on wyłącznie „udzielania pomocy dla pokrycia kosztów utrzymania w czasie studiów, włącznie z kształceniem zawodowym, w postaci stypendiów lub pożyczek studenckich”. Wbrew argumentom Austrii zasada równości traktowania, przewidziana w art. 24 ust. 1, obejmuje, zdaniem Komisji, wszystkie świadczenia na rzecz studentów, które nie są przyznawane w postaci stypendiów lub pożyczek studenckich. Ze względu na swą formę ulgowe opłaty za przejazd nie są objęte wyjątkiem przewidzianym w tymże ust. 2. Komisja nie może się zgodzić z taką interpretacją tego wyjątku, za jaką opowiada się Republika Austrii, ponieważ jest ona sprzeczna z prawem pierwotnym i orzecznictwem Trybunału dotyczącym art. 18 i 21 TFUE.

Republika Austrii twierdzi, że – w każdym razie – ulgowe ceny przejazdów przyczyniają się do finansowania studiów i nie powinny być rozpatrywane w oderwaniu od innych środków, które państwo członkowskie pochodzenia jest obowiązane podjąć w dziedzinie pomocy dla studentów. Do czasu integracji studenta, w ramach kształcenia, z przyjmującym państwem członkowskim, to do państwa członkowskiego należy przyznawanie swoim studentom wystarczającej pomocy, z uwzględnieniem ewentualnego obowiązku dotyczącego utrzymania. Nie jest obowiązkiem przyjmującego państwa członkowskiego wyrównywanie ewentualnie „słabszego” wsparcia przyznawanego przez inne państwa członkowskie.

## Ocena Trybunału

Należy wskazać, że art. 20 ust. 1 TFUE przyznaje status obywatela Unii każdemu, kto posiada przynależność państwową jednego z państw członkowskich. Studenci pochodzący z państw członkowskich innych niż Republika Austrii i studiujący w tym państwie korzystają z tego statusu, jeżeli posiadają przynależność państwową jednego z państw członkowskich.

Trybunał wielokrotnie orzekał, że status obywatela Unii powinien stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich, pozwalający tym spośród nich, którzy znajdują się w tej samej sytuacji, na korzystanie w dziedzinie właściwej *ratione materiae* traktatu FUE – z zastrzeżeniem wyjątków wyraźnie w tym względzie przewidzianych – z takiego samego traktowania z punktu widzenia prawa bez względu na ich przynależność państwową (wyroki: z dnia 20 września 2001 r. w sprawie C-184/99 *Grzelczyk*, Rec. s. I-6193, pkt 31; z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-224/98 *D’Hoop*, Rec. s. I-6191, pkt 28).

Każdy obywatel Unii może powołać się na zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, wynikający z art. 18 TFUE we wszystkich sytuacjach należących do zakresu zastosowania *ratione materiae* prawa Unii, do których należy wykonywanie swobody przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich przyznanej przez art. 21 TFUE (zob. wyroki: z dnia 12 maja 1998 r. w sprawie C-85/96 *Martinez Sala*, Rec. s. I-2691, pkt 63; z dnia 15 marca 2005 r. w sprawie C-209/03 *Bidar*, Zb. Orz. s. I-2119, pkt 32, 33; z dnia 18 listopada 2008 r. w sprawie C-158/07 *Förster*, Zb. Orz. s. I-8507, pkt 36, 37; a także z dnia 13 kwietnia 2010 r. w sprawie C-73/08 *Bressol i in.*, Zb. Orz. s. I-2735, pkt 31).

Ponadto z tego samego orzecznictwa wynika, że zakaz ten obejmuje również sytuacje dotyczące warunków dostępu do kształcenia zawodowego, przy czym zarówno kształcenie przez szkoły wyższe, jak i kształcenie uniwersyteckie stanowią kształcenie zawodowe (ww. wyrok w sprawie *Bressol i in.*, pkt 32).

Jeżeli chodzi o kwestię, czy ulgowe opłaty za przejazd takie jak te, które przyznawane są przez niektóre kraje związkowe Austrii, wchodzi w zakres zastosowania traktatów w rozumieniu art. 18 ust. 1 TFUE, należy zauważyć, że Trybunał, stwierdzając, że dostęp do kształcenia zawodowego wchodzi w zakres zastosowania prawa Unii, wskazał już, że wchodzi w ten zakres zastosowania również krajowa pomoc przyznawana studentom na pokrycie kosztów utrzymania, świadczenia socjalne przewidziane w krajowym systemie nieskładkowym

oraz tzw. zasiłki dla osób oczekujących na podjęcie pracy, przewidziane w ustawodawstwie krajowym dla młodych bezrobotnych poszukujących pierwszego zatrudnienia (zob. odpowiednio ww. wyroki w sprawach: *Bidar*, pkt 42; *Grzelezyk*, pkt 46; a także *D'Hoop*, pkt 34, 35).

Z powyższego wynika, że system, w którym przewidziano ulgi w opłatach za przejazd przyznawane studentom, pozwala im – bezpośrednio lub pośrednio – pokrywać koszty utrzymania, a zatem wchodzi również w zakres zastosowania traktatu FUE.

Jeżeli chodzi o argumentację Republiki Austrii, zgodnie z którą ulgi w opłatach za przejazd należy rozpatrywać jako świadczenie rodzinne w rozumieniu rozporządzenia nr 1408/71, należy wskazać, że nawet przy założeniu, że normy kolizyjne zawarte w tym rozporządzeniu stosują się do obywateli Unii studiujących w państwie członkowskim innym niż ich państwa członkowskie pochodzenia, których rodzice nie mają żadnego związku z tym przyjmującym państwem członkowskim, taka kwalifikacja omawianej ulgi nie może uzasadniać nierównego traktowania obywateli ze względu na ich przynależność państwową.

Z jednej strony należy bowiem przypomnieć, że niektóre świadczenia wchodzące w specyficzny zakres zastosowania rozporządzenia nr 1408/71 również zostały uznane przez Trybunał za świadczenia stanowiące korzyść socjalną, podlegającą zasadzie równości traktowania w aspekcie przynależności państwowej, stosownie do innych przepisów prawa Unii dotyczących swobody przepływu osób (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie *Martínez Sala*, pkt 27).

Z drugiej strony należy przypomnieć, że rozporządzenie nr 1408/71 nie wprowadza wspólnego systemu zabezpieczenia społecznego, lecz pozostawia odrębne systemy krajowe i ma na celu jedynie zapewnienie ich koordynacji (wyrok z dnia 21 lipca 2011 r. w sprawie C-503/09 *Stewart*, Zb. Orz. s. I-6497, pkt 75 i przytoczone tam orzecznictwo).

Argumentacja Republiki Austrii dotycząca zakwalifikowania ulgowych opłat za przejazd jako świadczeń rodzinnych w rozumieniu rozporządzenia nr 1408/71 nie wyklucza więc

istnienia podnoszonej przez Komisję dyskryminacji, ze względu na przynależność państwową, studentów z innych państw członkowskich studiujących w Austrii.

Odnosząc się do tego twierdzenia, należy przypomnieć, że zasada niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową, wyrażona w art. 18 TFUE i sprecyzowana w odniesieniu do obywateli Unii wchodzących w zakres zastosowania art. 24 dyrektywy 2004/38, zakazuje nie tylko dyskryminacji bezpośredniej ze względu na przynależność państwową, lecz również wszelkich pośrednich form dyskryminacji, które przez zastosowanie innych kryteriów rozróżnienia prowadzą w rzeczywistości do takiego samego rezultatu (zob. ww. wyrok w sprawie *Bressol i in.*, pkt 40).

W niniejszej sprawie uzależnienie ulgi w opłatach za przejazd od pobierania austriackich zasiłków rodzinnych, przewidziane w niektórych krajach związkowych, stwarza nierówność traktowania między studentami austriackimi studiującymi w Austrii a studentami z innych państw członkowskich również studiującymi w tym państwie, bowiem taki warunek jest łatwiejszy do spełnienia przez studentów austriackich, ponieważ ich rodzice co do zasady pobierają taki zasiłek. Taka nierówność w traktowaniu jest sprzeczna z zasadami, które leżą u podstaw statusu obywatela Unii.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem dyskryminacja pośrednia na podstawie przynależności państwowej może być uzasadniona, jeżeli opiera się na obiektywnych względach niezwiązanych z przynależnością państwową osób, których dotyczy, i jest proporcjonalna do uzasadnionego celu realizowanego przez prawo krajowe (zob. ww. wyrok w sprawie *D'Hoop*, pkt 36; wyrok z dnia 7 lipca 2005 r. w sprawie C-147/03 *Komisja przeciwko Austrii*, Zb. Orz. s. I-5969, pkt 48; a także ww. wyrok w sprawie *Bressol i in.*, pkt 41).

W niniejszej sprawie przed przystąpieniem do badania, czy istnieje obiektywne uzasadnienie, należy przeanalizować argument Republiki Austrii, zgodnie z którym system ulgowych opłat za przejazd dla studentów mieści się w zakresie zastosowania przewidzianego w art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 odstępstwa od zasady równości traktowania.

Artykuł 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, jako odstępstwo od zasady równości traktowania wyrażonej w art. 18 TFUE, której to zasady art. 24 ust. 1 tej dyrektywy stanowi jedynie szczególny wyraz, powinien być interpretowany w sposób ścisły. O ile – jak wynika z pkt 43 niniejszego wyroku – ulgi w opłatach za przejazd przyznawane studentom stanowią pomoc na ich utrzymanie, to jedynie pomoc na pokrycie kosztów utrzymania w czasie studiów „w postaci stypendiów lub pożyczek studenckich” wchodzi w zakres odstępstwa od zasady równości traktowania przewidzianego w art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38.

Każda inna wykładnia tego przepisu byłaby sprzeczna nie tylko z jego brzmieniem, ale również z ciężącym na Trybunale obowiązkiem dokonywania wykładni tego przepisu w zgodzie z postanowieniami traktatu, w tym z postanowieniami dotyczącymi obywatelstwa Unii (zob. podobnie 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 44).

Jeżeli chodzi o obiektywne względy mogące uzasadnić stwierdzoną nierówność traktowania, to jak wynika z pkt 35 niniejszego wyroku, Republika Austrii twierdzi, że ulgowe ceny przejazdów przyczyniają się do finansowania studiów i w konsekwencji nie powinny być rozpatrywane w oderwaniu od innych środków, które państwo członkowskie pochodzenia jest obowiązane podjąć w dziedzinie pomocy dla studentów. Niektóre państwa członkowskie przyznają znacznie wyższe stypendia studenckie niż Austria, a zatem studenci pochodzący z innych państw członkowskich łatwiej mogą poradzić sobie z kosztami utrzymania, w tym z kosztami przejazdów, niż studenci austriaccy. Jeżeli inne państwa członkowskie mają system wspierania studentów skromniejszy niż ten, który obowiązuje w Austrii, to wspomaganie studentów pochodzących z takich państw nie jest zadaniem przyjmującego państwa członkowskiego.

System krajowy, który wymaga, by student wykazał istnienie rzeczywistej więzi z przyjmującym państwem członkowskim, mógłby więc zasadniczo odpowiadać zgodnemu z prawem

celowi, mogącemu uzasadniać ograniczenia praw do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, ustanowionych w art. 21 TFUE.

Jeżeli chodzi o ulgowe opłaty za przejazd dla studentów, to istnienie rzeczywistej więzi między studentem odbywającym studia a przyjmującym państwem członkowskim mogłoby zostać skutecznie sprawdzone w odniesieniu do ulg w opłatach za przejazd w szczególności przez ustalenie, czy dana osoba jest zapisana, stosownie do art. 7 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2004/38, do instytucji prywatnej lub publicznej, uznanej lub finansowanej przez przyjmujące państwo członkowskie na podstawie przepisów prawnych lub praktyki administracyjnej, zasadniczo w celu odbycia studiów, włącznie z kształceniem zawodowym.

Należy zatem stwierdzić, że Republika Austrii nie wykazała, że austriacki system ulgowych opłat za przejazd stosowany w niektórych krajach związkowych jest obiektywnie uzasadniony.

W świetle ogółu powyższych rozważań należy stwierdzić, że przez zastrzeżenie, co do zasady, możliwości korzystania z ulgowych opłat za przejazd wyłącznie na rzecz studentów, których rodzice pobierają austriackie zasiłki rodzinne, Republika Austrii uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 18 TFUE w związku z art. 20 TFUE i 21 TFUE oraz art. 24 dyrektywy 2004/38.

## Wyrok

W wyniku postępowania wydano następujący wyrok. Przez zastrzeżenie, co do zasady, możliwości korzystania z ulgowych opłat za przejazd wyłącznie na rzecz studentów, których rodzice pobierają austriackie zasiłki rodzinne, Republika Austrii uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 18 TFUE w związku z art. 20 TFUE i 21 TFUE oraz art. 24 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. Dodatkowo Republika Austrii została obciążona kosztami postępowania.

## Current case law of the European Court Justice – the right to free movement of persons

---

GERTRUDA UŚCIŃSKA

The Institute of Social Policy of the University of Warsaw

**SUMMARY:** *The judgment refers to the important issues concerning the removal of obstacles and barriers according to the freedom of movement of EU citizens. The Court ruled that the relief in travel for students, if addressed only for students whose parents receive austrian family benefits, is incompatible with Article 18 TFEU in conjunction with Article 20 TFEU, Article 21 TFEU and Article 24 of Directive 2004/38/EC. National rules cannot in fact restrict the right of movement within the EU. Austrian law does not corresponds to the obligations of EU law in this area.*

**KEY WORDS:** *Court of Justice of the European Union, the right to free movement of persons, relief in travel for students*