



Zbiór Orzeczeń

Sprawa C-411/20

S

przeciwko

Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit

(wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Finanzgericht Bremen)

Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 1 sierpnia 2022 r.

Odesłanie prejudycjalne – Obywatelstwo Unii – Swobodny przepływ osób –
Równość traktowania – Dyrektywa 2004/38/WE – Artykuł 24 ust. 1 i 2 – Świadczenia z zakresu
zabezpieczenia społecznego – Rozporządzenie (WE) nr 883/2004 – Artykuł 4 –
Świadczenia rodzinne – Wyłączenie obywateli innych państw członkowskich biernych
zawodowo przez pierwsze trzy miesiące pobytu w przyjmującym państwie członkowskim

1. *Zabezpieczenie społeczne – Świadczenia rodzinne – Pojęcie – Świadczenia rodzinne przyznawane automatycznie według obiektywnych kryteriów, niezależnie od jakiegokolwiek indywidualnej oceny osobistych potrzeb, które to świadczenia mają na celu wyrównanie kosztów utrzymania rodziny – Zaliczenie*
[rozporządzenie nr 883/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 1 lit. z), art. 3 ust. 1 lit. j)]

(zob. pkt 34)

2. *Zabezpieczenie społeczne – Pracownicy migrujący – Właściwe ustawodawstwo – Nieaktywny zawodowo obywatel państwa członkowskiego legalnie zamieszkujący na terytorium innego państwa członkowskiego – Stosowanie ustawodawstwa państwa członkowskiego miejsca zamieszkania – Pojęcie miejsca zamieszkania*
[rozporządzenie nr 883/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 1 lit. j), art. 11 ust. 3 lit. e)]

(zob. pkt 36, 37)

3. *Obywatelstwo Unii – Prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich – Dyrektywa 2004/38 – Zasada równego traktowania – Spoczywający na przyjmującym państwie członkowskim obowiązek przyznania prawa do świadczeń społecznych obywatelom innych państw członkowskich niewykonującym działalności zawodowej – Warunki – Pobyt w przyjmującym państwie członkowskim zgodnie z przesłankami określonymi w dyrektywie*
(dyrektywa 2004/38 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 24 ust. 1)

(zob. pkt 41, 42)

4. *Zabezpieczenie społeczne – Pracownicy migrujący – Dyrektywa 2004/38 – Świadczenia z zakresu pomocy społecznej – Pojęcie – Świadczenia rodzinne przyznawane niezależnie od indywidualnych potrzeb beneficjenta i niemające na celu zapewnienia mu środków utrzymania – Wyłączenie*
[rozporządzenie nr 883/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 1 lit. z), art. 3 ust. 1 lit. j); dyrektywa 2004/38 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 24 ust. 2]

(zob. pkt 45–48)

5. *Zabezpieczenie społeczne – Pracownicy migrujący – Równość traktowania – Uregulowanie krajowe wykluczające z kręgu beneficjentów świadczeń rodzinnych obywateli innych państw członkowskich biernych zawodowo przez pierwsze trzy miesiące pobytu w przyjmującym państwie członkowskim – Niedopuszczalność – Dyskryminacja bezpośrednia – Względy uzasadniające – Odstępstwo od zasady równego traktowania obywateli Unii w zakresie pomocy społecznej – Brak możliwości zastosowania*
[rozporządzenie nr 883/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 4, 11 ust. 3 lit. e); dyrektywa 2004/38 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 6 ust. 1, art. 14 ust. 1, art. 24 ust. 2]

(zob. pkt 49–55, 58–61, 65, 67–69; sentencja)

6. *Zabezpieczenie społeczne – Pracownicy migrujący – Równość traktowania – Możliwość dochodzenia przez biernego zawodowo obywatela Unii stosowania w przyjmującym państwie członkowskim zasady równego traktowania – Warunek – Ustanowienie miejsca zwykłego pobytu w rozpatrywanym okresie i legitymowanie się dokumentem pobytowym w tym państwie członkowskim – Pojęcie miejsca zwykłego pobytu*
(rozporządzenia nr 883/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 4; nr 987/2009, art. 11 ust. 1, 2; dyrektywa 2004/38 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 6 ust. 1, art. 14 ust. 1)

(zob. pkt 70–72)

Streszczenie

S i członkowie jej rodziny są obywatelami Unii pochodzącymi z państwa członkowskiego innego niż Republika Federalna Niemiec. W październiku 2019 r. S złożyła w Niemczech wniosek o przyznanie świadczeń rodzinnych na dzieci za okres od sierpnia do października 2019 r. Rozpatrująca ten wniosek kasa świadczeń rodzinnych¹ ustaliła, że S wraz z członkami swojej rodziny przybyła w dniu 19 sierpnia 2019 r. do Niemiec ze swego państwa członkowskiego pochodzenia i rodzina ta w Niemczech ustanowiła swoje miejsce pobytu. Jednakże ponieważ S nie uzyskiwała dochodów krajowych w ciągu trzech miesięcy po osiedleniu się w Niemczech, nie spełniała przewidzianych w prawie krajowym² warunków ubiegania się o wnioskowane świadczenia. W rezultacie kasa świadczeń rodzinnych odmówiła uwzględnienia wniosku S.

S wniosła do sądu odsyłającego³ skargę o stwierdzenie nieważności tej decyzji odmownej.

¹ Familienkasse Niedersachsen Bremen der Bundesagentur für Arbeit (kasa świadczeń rodzinnych federalnej agencji ds. zatrudnienia dla Dolnej Saksonii i Bremy, Niemcy).

² Paragraf 62 ust. 1A Einkommensteuergesetz (ustawy o podatku dochodowym), zmienionej przez Gesetz gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmisbrauch (ustawę o zwalczaniu nielegalnego zatrudnienia i nadużywania świadczeń socjalnych, BGBl. 2019 I, s. 1066).

³ W niniejszej sprawie: Finanzgericht Bremen (sąd ds. finansowych w Bremie, Niemcy).

Sąd odsyłający zauważył, że przepis prawa niemieckiego, na którym opiera się wspomniana decyzja odmowna traktuje w odmienny sposób obywatela innego państwa członkowskiego, który ustanowił miejsce swego zwykłego pobytu w Niemczech i obywatela niemieckiego, który ustanowił tam miejsce swego zwykłego pobytu po pobycie w innym państwie członkowskim. Na podstawie tego przepisu obywatelowi innego państwa członkowskiego, takiemu jak S, odmawia się bowiem przyznania świadczeń rodzinnych w ciągu pierwszych trzech miesięcy jego pobytu, jeżeli nie udowodni on wykonywania działalności zarobkowej w Niemczech. Natomiast obywatel niemiecki jest ich beneficjentem już w trakcie tych pierwszych trzech miesięcy, nawet jeśli nie wykonuje takiej działalności.

Sąd odsyłający zwrócił się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym celem ustalenia, czy takie odmiennie traktowanie jest zgodne z prawem Unii.

W swoim wyroku Trybunał, w składzie wielkiej izby, orzekł, że przepis krajowy, taki jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, jest sprzeczny z przewidzianą w rozporządzeniu 883/2004 zasadą równego traktowania⁴. Dodał, że możliwość odstępstwa od tej zasady, na podstawie art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38⁵, dotyczy wyłącznie świadczeń z zakresu pomocy społecznej i nie znajduje zastosowania do takiego przepisu.

Ocena Trybunału

Na wstępie Trybunał przypomniał, że obywatele Unii posiadają prawo pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy, bez wypełniania jakichkolwiek warunków i formalności innych niż wymóg posiadania ważnego dowodu tożsamości lub paszportu⁶ a prawo to zostaje zachowane tak długo, jak długo obywatel Unii i członkowie jego rodziny nie staną się nieracjonalnym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim⁷. W związku z tym obywatelowi Unii, nawet biernemu zawodowo, przysługuje – przy poszanowaniu obu tych warunków – prawo pobytu przez okres trzech miesięcy w państwie członkowskim, którego nie jest obywatelem.

Przypomniawszy to Trybunał zbadał, czy w przypadku legalnego pobytu na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego⁸ bierny zawodowo obywatel Unii może powoływać się na zasadę równego traktowania z biernymi zawodowo obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego, którzy powracają do tego państwa członkowskiego po skorzystaniu z prawa do przemieszczania się i pobytu w innym państwie członkowskim, w celu przyznania świadczeń rodzinnych.

W związku z tym, w pierwszej kolejności ustalił on zasięg art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, który pozwala na odstępstwo od zasady równego traktowania i na odmowę przyznania świadczeń z zakresu pomocy społecznej biernym zawodowo obywatelom innych państw członkowskich w trakcie pierwszych trzech miesięcy ich pobytu w przyjmującym państwie członkowskim.

⁴ Artykuł 4 rozporządzenia (WE) nr 883/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. 2004, L 166, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2013, L 188, s. 10).

⁵ 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. 2004, L 158, s. 77; sprostowania: Dz.U. 2005, L 158, s. 35; Dz.U. 2005, L 197, s. 34).

⁶ Artykuł 6 ust. 1 dyrektywy 2004/38.

⁷ Artykuł 14 ust. 1 dyrektywy 2004/38.

⁸ Na podstawie art. 6 ust. 1 dyrektywy 2004/38 w związku z jej art. 14 ust. 1.

Ponieważ rozpatrywane świadczenia rodzinne są przyznawane niezależnie od indywidualnych potrzeb beneficjenta i nie mają na celu zapewnienia mu środków utrzymania, nie należą do „świadczeń z zakresu pomocy społecznej” w rozumieniu tego przepisu.

Trybunał dodał, że wspomnianego przepisu nie można interpretować w ten sposób, w odniesieniu do przyznania świadczeń innych niż „świadczenia z zakresu pomocy społecznej”, że zezwala on przyjmującemu państwu członkowskiemu na odstępstwo od zasady równego traktowania, z której powinni co do zasady korzystać obywatele Unii przebywający legalnie na jego terytorium.

Jako bowiem odstępstwo od zasady równego traktowania przewidzianej w art. 18 TFUE, której art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38 stanowi szczególny wyraz, art. 24 ust. 2 tej dyrektywy należy interpretować w sposób ścisły i zgodny z postanowieniami traktatu. Tymczasem nic w brzmieniu lub w kontekście regulacyjnym tego ostatniego przepisu nie pozwala stwierdzić, że zamiarem prawodawcy Unii było umożliwienie przyjmującemu państwu członkowskiemu ustanowienia odstępstwa od zasady równego traktowania w odniesieniu do świadczeń innych niż świadczenia z pomocy społecznej.

W drugiej kolejności Trybunał ustalił zakres art. 4 rozporządzenia nr 883/2004.

Stosownie do tego rozporządzenia⁹ obywatel Unii, który nie jest czynny zawodowo, i który przeniósł swoje zwykłe miejsce pobytu do przyjmującego państwa członkowskiego, podlega ustawodawstwu tego państwa członkowskiego, czyli w tym wypadku Niemiec, w zakresie przyznawania świadczeń rodzinnych. Kompetencja Niemiec do określania w swoim ustawodawstwie warunków przyznawania tych świadczeń musi być wykonywana z poszanowaniem prawa Unii.

W tym względzie, zgodnie z art. 4 rozporządzenia nr 883/2004, osoby, do których stosuje się to rozporządzenie korzystają z tych samych świadczeń z zabezpieczenia społecznego i podlegają tym samym obowiązkom na mocy ustawodawstwa przyjmującego państwa członkowskiego, co obywatele tego państwa. Rozporządzenie to nie zawiera żadnego przepisu, który pozwala państwu członkowskiemu przyjmującemu obywatela innego państwa członkowskiego, przebywającego legalnie na jego terytorium na traktowanie tego obywatela, z uwagi na okoliczność, że jest on bierny zawodowo, w sposób odmienny od traktowania jego własnych obywateli w odniesieniu do warunków przyznania świadczeń rodzinnych. Wobec tego obywatel Unii legalnie przebywający na terytorium państwa członkowskiego innego niż państwo, którego obywatelstwo posiada, który ustanowił w tym pierwszym państwie miejsce swojego zwykłego pobytu może powoływać się w przyjmującym państwie członkowskim na przewidzianą w art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 zasadę równego traktowania, aby przyznano mu świadczenia rodzinne na takich samych warunkach, jakie są przewidziane dla obywateli tego państwa członkowskiego.

W niniejszym wypadku Trybunał stwierdził, że przepis krajowy, taki jak rozpatrywany w sprawie, stanowi bezpośrednią dyskryminację takiego obywatela Unii. W braku jakiegokolwiek odstępstwa wyraźnie przewidzianego w rozporządzeniu nr 883/2004, taka dyskryminacja nie może znajdować uzasadnienia.

⁹ Artykuł 11 ust. 3 lit. e) rozporządzenia nr 883/2004.

Jest jednak istotne, aby bierny zawodowo obywatel Unii, który domaga się w przyjmującym państwie członkowskim stosowania zasady równego traktowania w odniesieniu do przyznawania świadczeń rodzinnych, miał w okresie pierwszych trzech miesięcy, podczas których korzysta w tym państwie członkowskim z dokumentu pobytowego na podstawie dyrektywy 2004/38¹⁰, miejsce zwykłego pobytu w omawianym państwie członkowskim, a nie przebywał tam czasowo. Pojęcie „zamieszkania” w rozumieniu rozporządzenia nr 883/2004 oznacza „rzeczywiste” miejsce zamieszkania¹¹. Z kolei pojęcie „zwykłego pobytu” odzwierciedla kwestię faktyczną podlegającą ocenie sądu krajowego w świetle okoliczności danej sprawy. W tym względzie przesłanka, zgodnie z którą bierny zawodowo obywatel Unii musi przenieść swoje zwykłe miejsce pobytu na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, oznacza, że wyraził on wolę faktycznego ustanowienia zwykłego ośrodka swoich interesów życiowych w tym państwie członkowskim i wykazał, że jego tam obecność świadczy o wystarczającym stopniu stabilności, który odróżnia ją od pobytu czasowego.

¹⁰ Na podstawie art. 6 ust. 1 dyrektywy 2004/38 w związku z jej art. 14 ust. 1.

¹¹ Artykuł 11 ust. 22 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 (Dz.U. 2009, L 284, s. 1).