



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 10 maja 2017 r. *

Odesłanie prejudycjalne — Obywatelstwo Unii — Artykuł 20 TFUE — Prawo pobytu w państwie członkowskim warunkujące dostęp do pomocy społecznej, a także do zasiłków rodzinnych — Obywatel państwa trzeciego sprawujący faktycznie na co dzień opiekę nad swym małoletnim dzieckiem będącym obywatelem tego państwa członkowskiego — Obowiązek wykazania przez obywatela państwa trzeciego niezdolności drugiego rodzica, będącego obywatelem wspomnianego państwa członkowskiego, do opiekowania się dzieckiem — Odmowa prawa pobytu, która może zmusić dziecko do opuszczenia terytorium państwa członkowskiego, a nawet terytorium Unii

W sprawie C-133/15

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Centrale Raad van Beroep (sąd apelacyjny w sprawach zabezpieczenia społecznego i służby publicznej, Niderlandy) postanowieniem z dnia 16 marca 2015 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 18 marca 2015 r., w postępowaniu:

H.C. Chavez-Vilchez,

P. Pinas,

U. Nikolic,

X.V. Garcia Perez,

J. Uwituze,

I.O. Enowassam,

A.E. Guerrero Chavez,

Y.R.L. Wip

przeciwko

Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank,

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Arnhem,

College van burgemeester en wethouders van de gemeente 's-Gravenhage,

College van burgemeester en wethouders van de gemeente 's-Hertogenbosch,

* Język postępowania: niderlandzki.

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam,

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Rijswijk,

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, A. Tizzano, wiceprezes, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, J.L. da Cruz Vilaça, E. Juhász, M. Berger, A. Prechal i E. Regan, prezesi izb, A. Rosas (sprawozdawca), C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, E. Jarašiūnas i C.G. Fernlund, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Szpunar,

sekretarz: C. Strömholm, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 10 maja 2016 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu A.E. Guerrero Chavez, I.O. Enowassam, J. Uwituze, X.V. Garcii Perez, U. Nikolic, P. Pinas oraz H.C. Chavez-Vilchez przez E. Cerezo-Weijssensfeld, J. Kruseman, S. Çakici-Reinders i W. Fischera, advocaten,
- w imieniu Y.R.L. Wip przez H. de Roo oraz T. Weteringsa, advocaten,
- w imieniu rządu niderlandzkiego przez C.S. Schillemans oraz M.K. Bulterman, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu belgijskiego przez C. Pochet, M. Jacobs oraz S. Vanriego, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu duńskiego przez C. Thorninga, M. Lyshøja oraz M. Wolff, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu francuskiego przez R. Coesme'a, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu litewskiego przez R. Krasuckaitė oraz V. Čepaitė, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu polskiego przez B. Majczyńską, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez V. Kaye, C. Crane oraz M. Holta, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez D. Blundella oraz B. Laska, barristers,
- w imieniu rządu norweskiego przez I. Jansen oraz K. Moena, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez D. Maidani, C. Tufvesson oraz G. Wilsa, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 8 września 2016 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 20 TFUE.
- 2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporów pomiędzy H.C. Chavez-Vilchez i siedmioma innymi obywatelkami państw trzecich, matkami jednego lub kilkorga małoletnich dzieci posiadających obywatelstwo niderlandzkie, które sprawują nad nimi faktycznie na co dzień opiekę, a właściwymi organami niderlandzkimi, które to spory dotyczą nieuwzględnienia złożonych przez te obywatelki wniosków o przyznanie pomocy społecznej i zasiłków rodzinnych z tego powodu, że nie mają one prawa pobytu w Niderlandach.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Artykuł 2 dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. 2004, L 158, s. 77), zatytułowany „Definicje”, stanowi:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

1) »obywatel Unii« oznacza każdą osobę mającą obywatelstwo państwa członkowskiego;

2) »członek rodziny« oznacza:

[...]

d) bezpośrednich wstępnych pozostających na utrzymaniu oraz tych współmałżonka lub partnera, jak zdefiniowano w lit. b);

3) »przyjmujące państwo członkowskie« oznacza państwo członkowskie, do którego przybywa obywatel Unii w celu skorzystania z jego/jej prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu”.

- 4 Artykuł 3 tej dyrektywy, zatytułowany „Beneficjenci”, przewiduje w ust. 1:

„Niniejszą dyrektywę stosuje się w odniesieniu do wszystkich obywateli Unii, którzy przemieszczają się do innego państwa członkowskiego lub przebywają w innym państwie członkowskim niż państwo członkowskie, którego są obywatelami, oraz do członków ich rodziny, jak zdefiniowano w art. 2 ust. 2, którzy im towarzyszą lub do nich dołączają”.

- 5 Artykuł 5 dyrektywy 2004/38, zatytułowany „Prawo wjazdu”, stanowi:

„1. Bez uszczerbku dla przepisów dotyczących dokumentów podróży, mających zastosowanie do krajowych kontroli granicznych, państwa członkowskie przyznają obywatelom Unii prawo wjazdu na ich terytorium z ważnym dokumentem tożsamości lub paszportem oraz przyznają prawo wjazdu na ich terytorium członkom rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich, z ważnym paszportem.

W stosunku do obywateli Unii nie nakłada się obowiązku posiadania wiz wjazdowych lub równoważnych formalności.

2. Członkowie rodziny, którzy nie są obywatelami państwa członkowskiego, są jedynie zobowiązani posiadać wizę wjazdową zgodnie z rozporządzeniem [Rady (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. wymieniającym państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu (Dz.U. 2001, L 81, s. 1)] lub, w określonym przypadku, prawem krajowym. Do celów niniejszej dyrektywy posiadanie ważnej karty pobytowej, określonej w art. 10, zwalnia takich członków rodziny z wymogu posiadania wizy.

Państwa członkowskie przyznają takim osobom wszelkie ułatwienia w uzyskaniu niezbędnych wiz. Wizy takie są wydawane nieodpłatnie, tak szybko jak to jest możliwe, oraz na podstawie procedury przyspieszonej

[...]”.

6 Artykuł 7 ust. 1 i 2 tej dyrektywy brzmi następująco:

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

- a) są pracownikami najemnymi lub osobami pracującymi na własny rachunek w przyjmującym państwie członkowskim; lub
- b) posiadają wystarczające zasoby [środki] dla siebie i członków ich [swojej] rodziny, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego w okresie pobytu, oraz są objęci pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym w przyjmującym państwie członkowskim; lub

c)

— [...]

— 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 [środki] dla siebie i członków rodziny, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego w okresie ich pobytu; lub

- d) są członkami rodziny towarzyszącymi lub dołączającymi do obywatela Unii, który spełnia warunki określone w lit. a), b) lub c).

2. Prawo pobytu przewidziane w ust. 1 rozciąga się na członków rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich, towarzyszących [obywatelowi Unii] lub dołączających do obywatela Unii [niego] w przyjmującym państwie członkowskim, o ile tacy obywatele Unii spełniają warunki określone w ust. 1 lit. a), b) lub c)”.

Prawo niderlandzkie

- 7 Artykuł 1 Vreemdelingenwet 2000 (ustawy o cudzoziemcach z 2000 r.), w wersji mającej zastosowanie do okoliczności faktycznych rozpatrywanych w postępowaniach głównych (zwanej dalej „ustawą o cudzoziemcach”), stanowi:

„W rozumieniu niniejszej ustawy i przepisów przyjętych na jej podstawie przyjmuje się następujące definicje:

[...]

e) obywatele Wspólnoty:

1. obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej, którzy na podstawie traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską są uprawnieni do wjazdu na terytorium innego państwa członkowskiego i do pobytu w nim;
2. członkowie rodziny osób, o których mowa w pkt 1, którzy posiadają obywatelstwo państwa trzeciego i, na mocy decyzji wydanej w wykonaniu traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, są uprawnieni do wjazdu i pobytu na terytorium państwa członkowskiego;

[...]”.

- 8 Artykuł 8 wspomnianej ustawy stanowi:

„Cudzoziemiec może przebywać legalnie w Niderlandach tylko:

[...]

e) jako obywatel Wspólnoty, jeżeli przebywa w Niderlandach na podstawie uregulowania wydanego na mocy Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską lub Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym;

f) do chwili wydania decyzji w przedmiocie wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt, [...] jeżeli zgodnie z niniejszą ustawą, przepisem przyjętym na jej podstawie lub orzeczeniem sądowym wydalenie cudzoziemca z terytorium nie może nastąpić przed wydaniem rozstrzygnięcia w przedmiocie tego wniosku;

g) do chwili wydania decyzji w przedmiocie wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt [...] bądź do chwili wydania decyzji w przedmiocie przedłużenia okresu ważności zezwolenia na pobyt, [...] względnie jego zmiany, jeżeli zgodnie z niniejszą ustawą, przepisem przyjętym na jej podstawie lub orzeczeniem sądowym wydalenie cudzoziemca z terytorium nie może nastąpić przed wydaniem rozstrzygnięcia w przedmiocie tego wniosku;

h) do chwili wydania decyzji w przedmiocie odwołania administracyjnego lub skargi do sądu, jeżeli zgodnie z niniejszą ustawą, przepisem przyjętym na jej podstawie lub orzeczeniem sądowym wydalenie cudzoziemca z terytorium nie może nastąpić przed wydaniem rozstrzygnięcia w przedmiocie tego odwołania lub tej skargi”.

- 9 Artykuł 10 ustawy o cudzoziemcach przewiduje:

„1. Cudzoziemiec, który nie przebywa w Niderlandach legalnie, nie może ubiegać się o przyznanie świadczeń i zasiłków przyznawanych przez organ administracji. Zdanie pierwsze stosuje się odpowiednio do zwolnień i zezwoleń udzielanych na podstawie ustawy lub ogólnych przepisów wykonawczych.

2. Odstępstwo od ust. 1 jest dopuszczalne, gdy wniosek dotyczy edukacji, udzielenia koniecznej opieki medycznej, zapobiegania zagrożeniu zdrowia publicznego oraz pomocy prawnej dla cudzoziemca.

3. Uwzględnienie wniosku nie powoduje przyznania prawa legalnego pobytu”.

10 Vreemdelingencirculaire 2000 (okólnik w sprawie cudzoziemców z 2000 r.), w wersji mającej zastosowanie do sporów rozstrzyganych w postępowaniach głównych (zwany dalej „okólnikiem w sprawie cudzoziemców”), składa się z szeregu wytycznych wydanych przez Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (sekretarza stanu ds. bezpieczeństwa i sprawiedliwości, Niemalandy). Okólnik ten jest powszechnie dostępny i każdy może się powołać na te wytyczne. Przy rozpatrywaniu wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt właściwy organ krajowy, w niniejszym przypadku Immigratie- en Naturalisatiedienst (urząd ds. imigracji i naturalizacji, Niemalandy zwany dalej „IND”), jest zobowiązany do przestrzegania tych wytycznych. Może od nich odstąpić jedynie w uzasadniony sposób w wyjątkowych wypadkach, które nie zostały uwzględnione przy redagowaniu wspomnianych wytycznych.

11 Sekcja 2.2. części B okólnika w sprawie cudzoziemców stanowi:

„Cudzoziemiec przebywa legalnie w Niemalandach w rozumieniu [ustawy o cudzoziemcach], jeżeli spełnione są wszystkie następujące przesłanki:

- cudzoziemiec ma małoletnie dziecko posiadające obywatelstwo niderlandzkie;
- dziecko jest na utrzymaniu cudzoziemca i mieszka u niego oraz
- w wypadku nieudzielenia cudzoziemcowi prawa pobytu dziecko musiałoby podążyć za cudzoziemcem i opuścić terytorium Unii Europejskiej.

IND nie wychodzi w każdym razie z założenia, że dziecko [którego ojciec lub matka jest cudzoziemcem] musiałoby podążyć za [swoim rodzicem będącym cudzoziemcem] i opuścić terytorium Unii Europejskiej, jeżeli drugi rodzic przebywa legalnie w Niemalandach na podstawie [...] ustawy o cudzoziemcach lub ma obywatelstwo niderlandzkie i rodzic ten może rzeczywiście opiekować się dzieckiem.

W każdym razie IND przyjmuje, że drugi rodzic może rzeczywiście opiekować się dzieckiem, gdy:

- sprawuje on pieczę nad dzieckiem, względnie może mu ona zostać przyznana, i
- może on skorzystać z pomocy i wsparcia w zakresie opieki nad dzieckiem i wychowania go, udzielanych przez organy publiczne, względnie przez organizacje społeczne. Za taką pomoc lub za takie wsparcie IND uważa także przyznanie świadczeń pieniężnych ze środków publicznych, o których przyznanie co do zasady mogą się ubiegać wszyscy obywatele niderlandzcy zamieszkujący w Niemalandach.

W każdym razie IND jest zdania, że drugi rodzic nie może rzeczywiście opiekować się dzieckiem, gdy rodzic ten:

- został pozbawiony wolności albo
- wykaze, że nie może zostać mu przyznana piecza nad dzieckiem”.

- 12 Na mocy Wet Werk en Bijstand (ustawy o pracy i pomocy społecznej, zwanej dalej „ustawą o pomocy społecznej”) oraz Algemene Kinderbijslagwet (ogólnej ustawy o zasiłkach rodzinnych, zwanej dalej „ustawą o zasiłkach rodzinnych”) rodzice będący obywatelami państwa trzeciego muszą mieszkać w Niderlandach, a zatem korzystać z prawa pobytu, aby móc ubiegać się o pomoc społeczną i zasiłki rodzinne.
- 13 W dniu 1 lipca 1998 r. weszła w życie Wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan het rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland (ustawa zmieniająca ustawę o cudzoziemcach i niektóre inne ustawy, mająca na celu uzależnienie od legalnego pobytu w Niderlandach możliwości ubiegania się przez cudzoziemców przed organami administracji o świadczenia, zasiłki, zwolnienia i zezwolenia) z dnia 26 marca 1998 r. (Stb. 1998, nr 203). Dla cudzoziemców innych niż obywatele państwa członkowskiego Unii Europejskiej ustawa ta wprowadziła do prawodawstwa dotyczącego pomocy społecznej wymóg uzyskania od właściwego organu dokumentu pobytowego w celu zrównania z sytuacją obywatela niderlandzkiego, zaś do ustawy o zasiłkach rodzinnych – równoważny obowiązek dla celów uznania za ubezpieczonego.
- 14 Wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt należy złożyć do IND. Urząd ten wydaje decyzje w przedmiocie prawa pobytu w imieniu sekretarza stanu ds. bezpieczeństwa i sprawiedliwości.
- 15 Wnioski o zasiłki rodzinne na mocy ustawy o zasiłkach rodzinnych składane są do Sociale verzekeringsbank (kasy zabezpieczenia społecznego, Niderlandy, zwanej dalej „SvB”).
- 16 Wnioski o przyznanie pomocy społecznej na mocy ustawy o pomocy społecznej należy składać do rady gminy, w której zainteresowany ma miejsce zamieszkania.
- 17 Artykuł 11 ustawy o pomocy społecznej stanowi:
- „1. Każdy obywatel niderlandzki zamieszkujący w Niderlandach, który znajduje się lub może się znaleźć w sytuacji, w której nie posiadałby niezbędnych środków dla swego utrzymania, ma prawo do uzyskania państwowej pomocy społecznej.
2. Na równi z obywatelem niderlandzkim w rozumieniu ust. 1 traktuje się zamieszkującego w Niderlandach cudzoziemca przebywającego w Niderlandach legalnie w rozumieniu art. 8 initio i art. 8 lit. a)–e) i l) [ustawy o cudzoziemcach], z wyjątkiem wypadków określonych w art. 24 ust. 2 dyrektywy [2004/38].
- [...]”.
- 18 Artykuł 16 ustawy o pomocy społecznej stanowi:
- „1. W drodze odstępstwa od niniejszej sekcji rada gminy może przyznać pomoc osobie nieuprawnionej do pomocy społecznej, jeżeli taki środek jest uzasadniony nadrzędnymi względami w świetle wszystkich okoliczności.
2. Ustęp 1 nie ma zastosowania do cudzoziemców innych niż wskazani w art. 11 ust. 2 i 3”.
- 19 Zgodnie z art. 6 ustawy o zasiłkach rodzinnych:
- „1. Za ubezpieczonego w rozumieniu przepisów tej ustawy uważa się:
- a) rezydenta;

b) nierezydenta, który podlega podatkowi dochodowemu od dochodów uzyskiwanych z pracy najemnej w Niderlandach.

2. Za ubezpieczonego nie uważa się cudzoziemca, który nie przebywa w Niderlandach legalnie w rozumieniu art. 8 initio i art. 8 lit. a)–e) i l) [ustawy o cudzoziemcach]”.

Spory w postępowaniach głównych i pytania prejudycjalne

- 20 Osiem rozpatrywanych w postępowaniach głównych sporów dotyczy wniosków o przyznanie pomocy społecznej (*bijstandsuitkering*) lub zasiłków rodzinnych (*kinderbijslag*), złożonych do właściwych organów niderlandzkich na podstawie, odpowiednio, ustawy o pomocy społecznej i ustawy o zasiłkach rodzinnych przez obywatelki państw trzecich, matki jednego lub kilkorga dzieci będących obywatelami niderlandzkimi, których ojcowie także posiadają obywatelstwo niderlandzkie. Wszystkie te dzieci zostały uznane przez ich ojców, ale mieszkają głównie z matkami.
- 21 H.C. Chavez-Vilchez, obywatelka Wenezueli, przybyła do Niderlandów w 2007 r. lub 2008 r. z wizą turystyczną. Z jej związku z obywatelem niderlandzkim w dniu 30 marca 2009 r. urodziło się dziecko, które posiada obywatelstwo niderlandzkie. Rodzice z dzieckiem mieszkali w Niemczech do 2011 r., kiedy to H.C. Chavez-Vilchez i jej dziecko zostali zmuszeni do opuszczenia zajmowanego przez rodzinę mieszkania. H.C. Chavez-Vilchez z dzieckiem zgłosili się do ośrodka interwencji kryzysowej prowadzonego przez gminę Arnhem (Niderlandy), gdzie przez pewien czas pozostawali. H.C. Chavez-Vilchez sprawuje od tamtej pory pieczę nad swoim dzieckiem i oświadczyła, że ojciec dziecka nie uczestniczy ani w kosztach jego utrzymania, ani w jego wychowaniu.
- 22 P. Pinas, obywatelka Surinamu, posiadała od 2004 r. zezwolenie na pobyt w Niderlandach, które zostało cofnięte w 2006 r. Mieszka ona w Almere (Niderlandy) i jest matką czworga dzieci. Jedno z dzieci, urodzone w dniu 23 grudnia 2009 r. z jej związku z obywatelem niderlandzkim, posiada w związku z tym obywatelstwo niderlandzkie. P. Pinas sprawuje wspólnie z ojcem dziecka pieczę nad nim, ale mieszkają osobno, zaś ojciec dziecka nie przyczynia się do jego utrzymania. Rodzice pozostają w kontakcie, jednak prawo do osobistej styczności z dzieckiem nie zostało uregulowane. W dniu 17 maja 2011 r. P. Pinas i jej dzieci otrzymały zezwolenie na pobyt czasowy. Na tej podstawie przyznano zasiłek rodziny ze skutkiem od trzeciego kwartału 2011 r.
- 23 U. Nikolic przybyła do Niderlandów z jednego z krajów byłej Jugosławii w 2003 r. Jej obywatelstwo nie jest pewne ze względu na brak dokumentu tożsamości. Jej wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt został w 2009 r. oddalony. W dniu 26 stycznia 2010 r. z jej związku z obywatelem niderlandzkim urodziło się dziecko, które posiada obywatelstwo niderlandzkie. U. Nikolic mieszka w Amsterdamie (Niderlandy) i sprawuje pieczę nad swoim dzieckiem. Mieszkają w schronisku prowadzonym przez gminę. U. Nikolic oświadczyła, że nie może mieszkać wspólnie z ojcem swego dziecka, ponieważ zamieszkuje on w placówce dla młodzieży w ramach programu mieszkań wspomaganych.
- 24 X.V. García Pérez, obywatelka Nikaragui, przyjechała do Niderlandów w 2001 r. lub 2002 r. z Kostaryki wraz z obywatelem niderlandzkim. W dniu 9 kwietnia 2008 r. z ich związku urodziło się dziecko, które posiada obywatelstwo niderlandzkie. X.V. García Pérez mieszka w Haarlemie (Niderlandy) w schronisku prowadzonym przez tę gminę. Sprawuje ona pieczę nad swoim dzieckiem, przy czym jego ojciec nie przyczynia się do utrzymania dziecka, a jego miejsce pobytu jest obecnie nieznane.
- 25 J. Uwituze, obywatelka Ruandy, urodziła w dniu 12 grudnia 2011 r. dziecko, które posiada, tak jak jego ojciec, obywatelstwo niderlandzkie. Ojciec dziecka nie uczestniczy ani w kosztach utrzymania dziecka, ani w jego wychowaniu. Oświadczył on, że nie może ani nie chce się nim opiekować. J. Uwituze mieszka w 's-Hertogenbosch (Niderlandy) wraz ze swoim dzieckiem w schronisku prowadzonym przez tę gminę.

- 26 Y.R.L. Wip, obywatelka Surinamu, urodziła dwoje dzieci, odpowiednio, w dniach 25 listopada 2009 r. i 23 listopada 2012 r. Tak jak ich ojciec, dzieci posiadają obywatelstwo niderlandzkie. Rodzice mieszkają osobno, ale ojciec kontaktuje się z dziećmi kilka razy w tygodniu. Otrzymuje on pomoc społeczną oraz zasiłek rodzinny. Nie uczestniczy w utrzymaniu dzieci i ogranicza się do przekazywania zasiłku rodzinnego Y.R.L. Wip. W czasie właściwym dla sporu w postępowaniu głównym Y.R.L. Wip mieszkała w Amsterdamie.
- 27 I.O. Enowassam, obywatelka Kamerunu, przybyła do Niderlandów w 1999 r. Z jej związku z obywatelem niderlandzkim w dniu 2 maja 2008 r. urodziło się dziecko, które posiada obywatelstwo niderlandzkie. Rodzice sprawują wspólnie pieczę nad swoim dzieckiem, ale mieszkają oddzielnie. Dziecko jest zameldowane u ojca, ale w rzeczywistości zamieszkuje z matką, która mieszka w schronisku prowadzonym przez gminę Haga (Niderlandy). U ojca spędza ono trzy weekendy w miesiącu i czasami wakacje. Ojciec płaci 200 EUR miesięcznie tytułem alimentów. Otrzymuje on również zasiłek rodzinny, który przekazuje I.O. Enowassam. Ojciec dziecka pracuje w pełnym wymiarze czasu pracy i oświadczył, że z tego powodu nie może nim się opiekować.
- 28 A.E. Guerrero Chavez, obywatelka Wenezueli, przybyła do Niderlandów w dniu 24 października 2007 r., a następnie powróciła do Wenezueli w dniu 2 listopada 2009 r. Wróciła do Niderlandów w styczniu 2011 r. i obecnie mieszka w Schiedam (Niderlandy). Z jej związku z obywatelem niderlandzkim w dniu 31 marca 2011 r. urodziło się dziecko, które posiada obywatelstwo niderlandzkie. A.E. Guerrero Chavez nie mieszka z ojcem dziecka. Ojciec dziecka utrzymuje niemal codzienny kontakt z dzieckiem, lecz nie chce się nim opiekować i uczestniczy w ograniczonym zakresie w kosztach związanych z utrzymaniem. A.E. Guerrero Chavez opiekuje się na co dzień swoim dzieckiem i sprawuje nad nim pieczę.
- 29 W każdym ze sporów w postępowaniach głównych złożone przez zainteresowane wnioski o przyznanie pomocy społecznej lub zasiłków rodzinnych zostały oddalone przez właściwe organy z tego powodu, że zgodnie z ustawodawstwem krajowym zainteresowane nie miały – ze względu na brak dokumentu pobytowego – żadnego prawa do takiej pomocy i takich zasiłków.
- 30 W okresach między 2010 r. a 2013 r., w odniesieniu do których skarżące w postępowaniach głównych ubiegały się o przyznanie pomocy społecznej i zasiłków rodzinnych, żadna z nich nie posiadała zezwolenia na pobyt w Niderlandach. O ile niektóre z nich w oczekiwaniu na wydanie decyzji w sprawie wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt przebywały jednak legalnie na terytorium Niderlandów, o tyle pozostałe przebywały na tym terytorium nielegalnie, ale nie zostały podjęte wobec nich środki mające na celu ich wydalenie. Wreszcie, skarżące w postępowaniach głównych nie miały pozwolenia na podjęcie pracy.
- 31 Ponieważ skargi wniesione w celu podważenia decyzji, w których skarżącym postępowaniu głównym odmówiono przyznania pomocy społecznej i zasiłków rodzinnych, zostały oddalone w wyrokach wydanych przez sądy krajowe w pierwszej instancji, skarżące te wniosły apelację od tych wyroków do Centrale Raad van Beroep (sądu apelacyjnego w sprawach zabezpieczenia społecznego i służby publicznej, Niderlandy).
- 32 Sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy skarżące w postępowaniach głównych – wszystkie mające obywatelstwo państwa trzeciego – mogą, jako matki dzieci będących obywatelami Unii, wywodzić prawo pobytu z art. 20 TFUE w okolicznościach właściwych dla każdej z nich. Twierdzi on, że jeśli tak jest, zainteresowane mogłyby powoływać się na przepisy ustawy o pomocy społecznej i ustawy o zasiłkach rodzinnych umożliwiających uznanie za obywateli niderlandzkich cudzoziemców zamieszkujących legalnie w Niderlandach i korzystanie w stosownym przypadku z pomocy społecznej lub zasiłków rodzinnych na mocy tych ustaw, przy czym nie byłyby do tego wymagane ani decyzja IND udzielająca zezwolenia na pobyt, ani dokument potwierdzający legalność pobytu.

- 33 Zdaniem sądu odsyłającego z wyroków z dnia 8 marca 2011 r., Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), i z dnia 15 listopada 2011 r., Dereci i in. (C-256/11, EU:C:2011:734), wynika, że skarżącym w postępowaniu głównym przysługuje na podstawie art. 20 TFUE prawo pobytu w Niderlandach, wynikające z prawa pobytu ich dzieci, będących obywatelami Unii, w zakresie, w jakim znajdują się one w sytuacji takiej jak opisana w tych wyrokach. W każdym ze sporów w postępowaniach głównych należałoby zbadać, czy zachodzą takie okoliczności, które de facto zmuszą te dzieci do opuszczenia terytorium Unii, gdy ich matkom zostanie odmówione prawo pobytu.
- 34 Sąd odsyłający dąży do ustalenia w tych okolicznościach, jakie znaczenie należy przypisać w świetle orzecznictwa Trybunału faktowi, że ojciec będący obywatelem Unii mieszka w Niderlandach lub w Unii rozpatrywanej jako całość.
- 35 Sąd ten wskazuje ponadto, że do organów administracyjnych stosujących ustawę o pomocy społecznej i ustawę o zasiłkach rodzinnych, a także do właściwych sądów należy dokonanie w sposób niezależny oceny, czy rodzic będący obywatelem państwa trzeciego może w świetle orzecznictwa Trybunału dotyczącego art. 20 TFUE powoływać się na ten przepis, aby przyznano mu prawo pobytu. Te organy administracyjne, czyli rady gmin i SvB, są zobowiązane na podstawie informacji, jakie przekazały im zainteresowane, oraz informacji, które jeszcze w razie potrzeby będą musiały zostać przekazane, do przeprowadzenia wspólnie z IND badania w celu ustalenia, czy prawo pobytu w Niderlandach może być wywodzone z art. 20 TFUE.
- 36 W tym zakresie sąd odsyłający wskazuje, że w praktyce różne organy administracyjne interpretują wyroki dnia 8 marca 2011 r., Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), i z dnia 15 listopada 2011 r., Dereci i in. (C-256/11, EU:C:2011:734), w sposób ograniczający i twierdzą, że wnioski przedstawione w tych wyrokach mają zastosowanie tylko w sytuacjach, w których ojciec nie jest według obiektywnych kryteriów w stanie opiekować się dzieckiem, ponieważ jest na przykład pozbawiony wolności, umieszczony w specjalistycznej placówce lub w szpitalu albo zmarł. W pozostałych sytuacjach rodzic będący obywatelem państwa trzeciego musi wykazać w przekonujący sposób, że ojciec nie jest w stanie, ewentualnie nawet z pomocą innych osób, zaopiekować się dzieckiem. Z takich zasad wynikają wytyczne zawarte w okólniku w sprawie cudzoziemców.
- 37 Sąd odsyłający przypomina, że w żadnym ze sporów w postępowaniach głównych rady gmin, o których mowa, SvB i IND nie uznały za istotne ani faktu, że to matka, będąca obywatelką państwa trzeciego, a nie ojciec, będący obywatelem Unii, opiekowała się faktycznie na co dzień dzieckiem, ani charakteru kontaktów pomiędzy dzieckiem a jego ojcem, ani zakresu, w jakim ojciec przyczyniał się do utrzymania i edukacji dziecka, ani też kwestii, czy ojciec był w stanie się nim zajmować. Podobnie okoliczność, że ojciec nie sprawuje pieczy nad dzieckiem, nie została uznana za istotną, ponieważ nie zostało wykazane w przekonujący sposób, że nie można mu jej przyznać. Sąd odsyłający zastanawia się, czy należy interpretować orzecznictwo Trybunału w tak restrykcyjny sposób.
- 38 Gdyby Trybunał w każdej ze spraw w postępowaniach głównych miał stwierdzić, że zwykły fakt, iż dziecko jest zależne od swej matki w zakresie jego codziennego utrzymania, nie stanowi kryterium rozstrzygającego w celu dokonania oceny, czy dziecko jest do tego stopnia zależne od swej matki, że zostałoby w rzeczywistości zmuszone do opuszczenia terytorium Unii, gdyby matce odmówiono prawa pobytu, sąd odsyłający pragnie się dowiedzieć, jakie są inne okoliczności tych spraw, które mogą być w tym zakresie istotne.

39 W tych okolicznościach Centrale Raad van Beroep (sąd apelacyjny w sprawach z zakresu zabezpieczenia społecznego i służby cywilnej) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy art. 20 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie odmówiło przyznania prawa pobytu na swoim terytorium obywatelowi państwa trzeciego sprawującemu na co dzień faktyczną opiekę nad swoim małoletnim dzieckiem będącym obywatelem tego państwa członkowskiego?
- 2) Czy dla odpowiedzi na to pytanie ma znaczenie fakt, że opiekę w aspekcie prawnym, finansowym lub uczuciowym nad tym dzieckiem sprawuje nie tylko i wyłącznie tenże rodzic, a ponadto że nie jest wykluczone, iż drugi rodzic, będący obywatelem tego państwa członkowskiego, mógłby być w stanie rzeczywiście opiekować się tym dzieckiem?
- 3) Czy w takim wypadku rodzic będący obywatelem państwa trzeciego musi uprawdopodobnić w dostatecznym stopniu, że drugi rodzic nie może opiekować się dzieckiem, tak że jeżeli rodzic będący obywatelem państwa trzeciego spotka się z odmową przyznania mu prawa pobytu, dziecko będzie zmuszone do opuszczenia terytorium Unii?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

Uwagi wstępne

- 40 Na wstępie należy zauważyć, że poza pewnymi podobieństwami rozpatrywane w postępowaniach głównych sytuacje wykazują pewną liczbę szczególnych cech, które należy wziąć pod uwagę.
- 41 Z pewnością, jak wskazano w pkt 30 niniejszego wyroku, każda z sytuacji rozpatrywanych w postępowaniach głównych dotyczy obywatelki państwa trzeciego, która w okresach, co do których oddalono wnioski o przyznanie zasiłków rodzinnych lub pomocy społecznej, przebywała w Niemczech bez dokumentu pobytowego, była matką co najmniej jednego małoletniego dziecka posiadającego obywatelstwo niemieckie i mieszkającego z nią, opiekowała się faktycznie na co dzień dzieckiem i nie mieszkala z ojcem dziecka, który także był obywatelem niemieckim i uznał dziecko.
- 42 Jednakże sytuacje rozpatrywane w postępowaniach głównych wykazują różnice w odniesieniu do relacji między rodzicami a dziećmi w zakresie ich prawa do pieczy i przyczyniania się do kosztów utrzymania, sytuacji matek w odniesieniu do ich prawa do pobytu na terytorium Unii, a także sytuacji samych małoletnich dzieci.
- 43 W pierwszej kolejności, w odniesieniu do relacji między rodzicami a dziećmi, z postanowienia odsyłającego wynika, że kontakty między dziećmi i ich ojcami były – w zależności od przypadku – częste, rzadkie lub nawet nieistniejące. I tak, w jednym wypadku miejsce pobytu ojca było nieznane, zaś w innym ojciec zamieszkiwał w mieszkaniu wspomagany. W trzech wypadkach ojciec uczestniczył w kosztach utrzymania dziecka, podczas gdy w pięciu innych nie były wpłacane żadne kwoty. W dwóch wypadkach na osiem pieczę nad dzieckiem sprawowało oboje rodziców, podczas gdy w sześciu pozostałych wyłącznie matka faktycznie opiekowała się dzieckiem na co dzień. Wreszcie, w połowie wypadków dziecko mieszkowało ze swą matką w schroniskach.
- 44 W drugiej kolejności, w odniesieniu do sytuacji skarżących w postępowaniach głównych w świetle ich prawa pobytu na terytorium Unii, należy stwierdzić, że w międzyczasie dwóm spośród skarżących zostało udzielone zezwolenie na pobyt.

- 45 Tak więc przedstawiciele Y.R.L. Wip i H.C. Chavez-Vilchez, a także rząd niderlandzki wskazali na rozprawie, że obie te skarżące znajdują się obecnie w uregulowanej sytuacji, jeśli chodzi o ich pobyt. Y.R.L. Wip uzyskała bowiem niedawno zezwolenie na pobyt w Belgii, gdzie pracuje i mieszka ze swoją córką. Natomiast H.C. Chavez-Vilchez uzyskała w kwietniu 2015 r., na podstawie art. 8 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., zezwolenie na pobyt w Niderlandach i pracuje w Belgii.
- 46 W trzeciej kolejności, w odniesieniu do samych małoletnich dzieci, należy podkreślić, że dziecko H.C. Chavez-Vilchez mieszkało w Niemczech ze swoimi rodzicami do czerwca 2011 r., a później powróciło do Niderlandów ze swoją matką, która z kolei złożyła do organów niderlandzkich wnioski o przyznanie zasiłku rodzinnego.
- 47 Natomiast małoletnie dzieci siedmiu pozostałych skarżących w postępowaniach głównych nigdy nie skorzystały z przysługującego im prawa do swobodnego przemieszczania przed okresem lub w okresie, do którego odnosiły się wnioski o przyznanie pomocy społecznej lub zasiłków rodzinnych rozpatrywane w postępowaniach głównych, i od urodzenia mieszkają w państwie członkowskim, którego obywatelstwo posiadają.
- 48 Jak wielokrotnie orzekł Trybunał, nawet jeśli sąd odsyłający formalnie ograniczył swe pytania do wykładni art. 20 TFUE, to okoliczność tego rodzaju nie stanowi przeszkody dla dostarczenia mu przez Trybunał wszystkich elementów wykładni prawa Unii, które mogą być użyteczne dla rozstrzygnięcia zawisłej przed nim sprawy, bez względu na to, czy sąd ten zawarł owe kwestie w treści swych pytań (zob. podobnie wyroki: z dnia 5 maja 2011 r., *McCarthy*, C-434/09, EU:C:2011:277, pkt 24; z dnia 19 września 2013 r., *Betriu Montull*, C-5/12, EU:C:2013:571, pkt 41; a także z dnia 10 października 2013 r., *Aloka i Moudoulou*, C-86/12, EU:C:2013:645, pkt 20).
- 49 W niniejszym przypadku należy zbadać, po pierwsze, sytuację dziecka H.C. Chavez-Vilchez oraz jej samej w świetle art. 21 TFUE i dyrektywy 2004/38, której celem jest ułatwienie wykonywania podstawowego i indywidualnego prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium innych państw członkowskich, które to prawo zostało przyznane obywatelom Unii bezpośrednio na podstawie art. 21 ust. 1 TFUE, a w szczególności wzmocnienie wspomnianego prawa (zob. podobnie wyroki: z dnia 5 maja 2011 r., *McCarthy*, C-434/09, EU:C:2011:277, pkt 28; z dnia 12 marca 2014 r., *O. i B.*, C-456/12, EU:C:2014:135, pkt 35), a po drugie, sytuację dzieci innych skarżących w postępowaniach głównych, które to dzieci zawsze mieszkały ze swymi matkami przed okresem lub w okresie, do którego odnosiły się wnioski o przyznanie pomocy społecznej lub zasiłków rodzinnych rozpatrywane w postępowaniu głównym, w państwie członkowskim, którego obywatelstwo posiadają, a także sytuację wspomnianych skarżących pod kątem art. 20 TFUE.
- 50 Jeżeli chodzi o dziecko H.C. Chavez-Vilchez, skorzystało ono z przysługującej mu swobody przemieszczania przed złożeniem przez jego matkę wniosku o przyznanie świadczeń w Niderlandach w odniesieniu do okresów zawartych pomiędzy dniem 7 lipca 2011 r. a końcem marca 2012 r., ponieważ przebywało do czerwca 2011 r. ze swoimi rodzicami w Niemczech, państwie członkowskim, w którym mieszka i pracuje jego ojciec, zanim powróciło wraz ze swoją matką do Niderlandów, państwa członkowskiego, którego obywatelstwo posiada.
- 51 Jak wskazał rząd niderlandzki na rozprawie, nawet jeśli H.C. Chavez-Vilchez następnie uzyskała zezwolenie na pobyt w Niderlandach, zbadanie jej sytuacji oraz sytuacji jej dziecka w świetle przepisów dotyczących obywatelstwa Unii nadal jest w interesie sądu odsyłającego, ponieważ zezwolenie na pobyt zostało udzielone po okresach, w odniesieniu do których złożono rozpatrywane w postępowaniu głównym wnioski o przyznanie zasiłków.
- 52 W odniesieniu do istnienia pochodnego prawa pobytu, opartego na art. 21 ust. 1 TFUE i dyrektywie 2004/38, Trybunał orzekł, iż prawo wjazdu i prawo pobytu w państwie członkowskim na mocy tej dyrektywy przysługuje nie wszystkim obywatelom państw trzecich, a jedynie tym, którzy w rozumieniu

art. 2 pkt 2 tej dyrektywy są członkami rodziny obywatela Unii, który skorzystał z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się, osiedlając się w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie, którego obywatelstwo posiada (wyroki: z dnia 15 listopada 2011 r., Dereci i in., C-256/11, EU:C:2011:734, pkt 56; z dnia 6 grudnia 2012 r., O i in., C-356/11 i C-357/11, EU:C:2012:776, pkt 41; a także z dnia 18 grudnia 2014 r., McCarthy i in., C-202/13, EU:C:2014:2450, pkt 36).

- 53 Trybunał ponadto stwierdził, że dyrektywa 2004/38 reguluje wyłącznie warunki wjazdu i pobytu obywatela Unii w państwach członkowskich innych niż państwo, którego ma on obywatelstwo. A zatem przepisy tej dyrektywy nie pozwalają na przyznanie pochodnego prawa pobytu obywatelom państw trzecich, członkom rodziny obywatela Unii, w państwie członkowskim, którego obywatelstwo posiada wspomniany obywatel (zob. podobnie wyrok z dnia 12 marca 2014 r., S. i G., C-457/12, EU:C:2014:136, pkt 34).
- 54 Trybunał jednak orzekł, że po powrocie obywatela Unii do państwa członkowskiego, którego obywatelstwo on posiada, warunki przyznania pochodnego prawa pobytu na podstawie art. 21 ust. 1 TFUE obywatelowi państwa trzeciego będącemu członkiem rodziny owego obywatela Unii, z którym ten ostatni przebywał, korzystając ze swojego statusu obywatela Unii, w przyjmującym państwie członkowskim, nie powinny być co do zasady bardziej rygorystyczne niż te przewidziane przez dyrektywę 2004/38 dla przyznania takiego prawa pobytu obywatelowi państwa trzeciego będącemu członkiem rodziny obywatela Unii, który skorzystał z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się, osiedlając się w państwie członkowskim innym niż państwo, którego obywatelstwo posiada (zob. podobnie wyrok z dnia 12 marca 2014 r., O. i B., C-456/12, EU:C:2014:135, pkt 50).
- 55 W istocie bowiem, mimo że dyrektywa 2004/38 nie obejmuje swym zakresem tego rodzaju przypadku powrotu, musi być ona stosowana w drodze analogii w zakresie dotyczącym warunków pobytu obywatela Unii w państwie członkowskim innym niż państwo jego przynależności państwowej, ponieważ w obu tych przypadkach to właśnie obywatel Unii jest osobą odniesienia, której status umożliwia uzyskanie pochodnego prawa pobytu przez obywatela państwa trzeciego będącego członkiem rodziny owego obywatela Unii (wyrok z dnia 12 marca 2014 r., O. i B., C-456/12, EU:C:2014:135, pkt 50).
- 56 Do sądu odsyłającego należy ocena, czy warunki ustanowione w dyrektywie 2004/38, w szczególności jej art. 5–7, regulujące wjazd na terytorium państw członkowskich i pobyt na ich terytorium, były spełnione w okresie, którego dotyczyła odmowa uwzględnienia wniosków o przyznanie zasiłków, tak by H.C. Chavez-Vilchez mogła powołać się na pochodne prawo pobytu oparte na art. 21 TFUE i na dyrektywie 2004/38.
- 57 Gdyby tak nie było, należałoby jednak zbadać sytuację dziecka będącego obywatelem Unii i jego wstępnego, będącego obywatelem państwa trzeciego, w świetle art. 20 TFUE.
- 58 W odniesieniu do dzieci Y.R.L. Wip, które mieszkały wraz ze swoją matką w Niderlandach w momencie, gdy ubiegała się ona o przyznanie pomocy społecznej za miesiące październik i listopad 2012 r., podczas rozprawy wskazano, że obecnie mieszkają one ze swoją matką w Belgii, gdzie uzyskała ona zezwolenie na pobyt i wykonuje pracę. Ponieważ skorzystanie przez te dzieci z przysługującej im swobody przemieszczania się i pobytu jako obywatele Unii w państwie członkowskim innym niż to, którego obywatelstwo posiadają, i uzyskanie przez ich matkę zezwolenia na pobyt w tym innym państwie członkowskim nastąpiły po okresie, którego dotyczył spór w postępowaniu głównym, konieczne jest przeprowadzenie oceny, czy ich matka mogła była skorzystać w rozpatrywanym okresie z pochodnego prawa pobytu w świetle art. 20 TFUE.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych pierwszego i drugiego

- 59 Poprzez swe pytania prejudycjalne pierwsze i drugie, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 20 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie odmówiło prawa pobytu na swym terytorium rodzicowi, będącemu obywatelem państwa trzeciego, który faktycznie na co dzień opiekuje się małoletnim dzieckiem, posiadającym obywatelstwo tego państwa członkowskiego, w przypadku gdy nie jest wykluczone, że drugi rodzic, który posiada obywatelstwo tego samego państwa członkowskiego, może faktycznie na co dzień opiekować się dzieckiem. Sąd ten zmierza do ustalenia, czy okoliczność, że opieka nad dzieckiem w aspekcie prawnym, finansowym czy uczuciowym nie jest w pełni sprawowana przez obywatela państwa trzeciego, jest w tym zakresie istotna.
- 60 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału dzieci, których dotyczą spory w postępowaniach głównych, mogą jako obywatele państwa członkowskiego powoływać się, również w stosunku do państwa członkowskiego, którego obywatelstwo posiadają, na prawa wynikające z posiadania statusu obywateli Unii, przyznanego przez art. 20 TFUE (zob. podobnie wyroki: z dnia 5 maja 2011 r., *McCarthy*, C-434/09, EU:C:2011:277, pkt 48; z dnia 15 listopada 2011 r., *Dereci i in.*, C-256/11, EU:C:2011:734, pkt 63; a także z dnia 6 grudnia 2012 r., *O i in.*, C-356/11 i C-357/11, EU:C:2012:776, pkt 43, 44).
- 61 Trybunał orzekł, że art. 20 TFUE stoi na przeszkodzie środkom krajowym, w tym decyzjom odmawiającym prawa pobytu członkom rodziny obywatela Unii, których skutkiem byłoby pozbawienie obywateli Unii skutecznego korzystania z istoty praw przyzanych im w związku ze statusem obywatela Unii (wyroki: z dnia 8 marca 2011 r., *Ruiz Zambrano*, C-34/09, EU:C:2011:124, pkt 42; a także z dnia 6 grudnia 2012 r., *O i in.*, C-356/11 i C-357/11, EU:C:2012:776, pkt 45).
- 62 Natomiast postanowienia traktatu dotyczące obywatelstwa Unii nie przyznają obywatelom państw trzecich żadnego odrębnego prawa. Ewentualne prawa przyznane takim obywatelom nie są bowiem ich prawami własnymi, lecz prawami pochodnymi, wynikającymi z praw przysługujących obywatelowi Unii. Cel i uzasadnienie wspomnianych praw pochodnych opierają się na stwierdzeniu, że odmowa ich uznania mogłaby w szczególności godzić w swobodę przemieszczania się obywatela Unii (wyroki: z dnia 13 września 2016 r., *Rendón Marín*, C-165/14, EU:C:2016:675, pkt 72, 73; a także z dnia 13 września 2016 r., *CS*, C-304/14, EU:C:2016:674, pkt 27, 28 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 63 W tym względzie Trybunał stwierdził już, że istnieją sytuacje bardzo szczególne, w których – mimo że prawo wtórne dotyczące prawa pobytu obywateli państw trzecich nie podlega zastosowaniu i mimo że dany obywatel Unii nie skorzystał z przysługującej mu swobody przemieszczania się – obywatelowi państwa trzeciego będącemu członkiem rodziny wspomnianego obywatela należy mimo wszystko przyznać prawo pobytu z uwagi na to, że w przeciwnym wypadku naruszona zostałaby skuteczność (*effet utile*) obywatelstwa Unii, jeżeli w konsekwencji takiej odmowy obywatel ów byłby w rzeczywistości zmuszony do opuszczenia terytorium Unii rozpatrywanego jako całość, a tym samym zostałby pozbawiony możliwości skutecznego skorzystania z istoty praw, jakie przysługują mu w związku z posiadaniem statusu obywatela Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 8 marca 2011 r., *Ruiz Zambrano*, C-34/09, EU:C:2011:124, pkt 43, 44; z dnia 15 listopada 2011 r., *Dereci i in.*, C-256/11, EU:C:2011:734, pkt 66, 67; z dnia 13 września 2016 r., *Rendón Marín*, C-165/14, EU:C:2016:675, pkt 74; a także z dnia 13 września 2016 r., *CS*, C-304/14, EU:C:2016:674, pkt 29).
- 64 Opisane w poprzednim punkcie sytuacje charakteryzują się tym, że nawet jeżeli są one regulowane przepisami należącymi a priori do kompetencji państw członkowskich, a mianowicie przepisami dotyczącymi prawa wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich wykraczającego poza zakres stosowania przepisów prawa wtórnego Unii, które pod pewnymi warunkami przewidują przyznanie takiego prawa, pozostają one w swoistym stosunku ze swobodą przemieszczania się i pobytu obywatela Unii, która to swoboda – aby nie doszło do jej naruszenia – stoi na przeszkodzie temu, by wspomnianym obywatelom państw trzecich można było odmówić prawa wjazdu i pobytu na terytorium państwa

członkowskiego, w którym przebywa ów obywatel Unii (wyroki: z dnia 13 września 2016 r., Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, pkt 75; a także z dnia 13 września 2016 r., CS, C-304/14, EU:C:2016:674, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 65 W niniejszym przypadku, gdyby – czego sprawdzenie należy do sądu odsyłającego – odmowa przyznania prawa pobytu obywatelkom państw trzecich, których dotyczą postępowania główne, sprawiła, że zainteresowane będą musiały opuścić terytorium Unii, mogą zostać ograniczone prawa przyznane ich dzieciom przez status obywatela Unii, w szczególności prawo pobytu, gdyż wspomniane dzieci mogą zostać zmuszone do podążenia za swymi matkami i tym samym do opuszczenia terytorium Unii rozpatrywanego jako całość. Konsekwencją ewentualnego zobowiązania matek do opuszczenia terytorium Unii byłoby pozbawienie ich dzieci możliwości skutecznego korzystania z istoty praw przysługujących im w związku z posiadaniem statusu obywateli Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 13 września 2016 r., Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, pkt 78 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 66 Rząd niderlandzki utrzymuje jednak, że sam fakt, iż rodzic będący obywatelem państwa trzeciego opiekuje się na co dzień dzieckiem i faktycznie sprawuje, nawet w części, opiekę nad dzieckiem w aspekcie prawnym, finansowym czy uczuciowym, nie pozwala automatycznie na stwierdzenie, że dziecko będące obywatelem Unii byłoby zmuszone do opuszczenia terytorium Unii, gdyby temu obywatelowi państwa trzeciego odmówiono przyznania prawa pobytu. Obecność na terytorium państwa członkowskiego, którego dziecko to posiada obywatelstwo, lub na terytorium Unii, rozpatrywanym jako całość, drugiego rodzica, który sam jest obywatelem Unii i może opiekować się dzieckiem, stanowi istotny czynnik dla tej oceny.
- 67 Ten sam rząd wskazuje, że w pewnych okolicznościach właściwe organy krajowe uznają za ustalone, że rodzic będący obywatelem Unii nie ma możliwości lub nie jest w stanie opiekować się dzieckiem. Tak jest na przykład w przypadku, gdy rodzic ten zmarł lub nie można ustalić miejsca jego pobytu; gdy został pozbawiony wolności, przebywa w zakładzie psychiatrycznym lub jest hospitalizowany w związku z długotrwałym leczeniem; gdy według obiektywnych źródeł, takich jak oświadczenie policji lub służby pomocy na rzecz młodzieży, wspomniany rodzic okazuje się niezdolny do opiekowania się dzieckiem, a wreszcie, gdy jego wniosek o uzyskanie prawa do – chociażby częściowej – pieczy nad dzieckiem został oddalony przez sąd.
- 68 W tym względzie należy przypomnieć, że w wyroku z dnia 6 grudnia 2012 r., O i in. (C-356/11 i C-357/11, EU:C:2012:776, pkt 51, 56), Trybunał uznał za istotną – do celów ustalenia, czy odmowa przyznania prawa pobytu rodzicowi, będącemu obywatelem państwa trzeciego, dziecka, będącego obywatelem Unii, prowadzi do pozbawienia skutecznego korzystania z istoty praw przyznanych przez jego status – kwestię pieczy nad dzieckiem oraz kwestię tego, czy opiekę nad tym dzieckiem w aspekcie prawnym, finansowym czy uczuciowym sprawuje rodzic będący obywatelem państwa trzeciego.
- 69 W odniesieniu do tej ostatniej okoliczności Trybunał wskazał, że tym, co może podważyć skuteczność (effet utile) obywatelstwa Unii, jest stosunek zależności między obywatelem Unii będącym małym dzieckiem i obywatelem państwa trzeciego, któremu odmówiono przyznania prawa pobytu, gdyż istnienie tej zależności faktycznie zmusiłoby obywatela Unii do opuszczenia nie tylko terytorium państwa członkowskiego, którego jest obywatelem, ale i terytorium Unii rozpatrywanego jako całość, w konsekwencji takiej decyzji odmownej (zob. podobnie wyroki: z dnia 8 marca 2011 r., Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, pkt 43, 45; z dnia 15 listopada 2011 r., Dereci i in., C-256/11, EU:C:2011:734, pkt 65–67; a także z dnia 6 grudnia 2012 r., O i in., C-356/11 i C-357/11, EU:C:2012:776, pkt 56).
- 70 W niniejszym przypadku, w celu oceny ryzyka, czy dane dziecko będące obywatelem Unii byłoby zmuszone do opuszczenia terytorium Unii i w ten sposób pozbawione skutecznego korzystania z istoty praw przyznanych przez art. 20 TFUE, gdyby jego rodzicowi będącemu obywatelem państwa

trzeciego odmówiono przyznania prawa pobytu w danym państwie członkowskim, w każdej ze spraw rozpatrywanych w postępowaniach głównych należy ustalić, który rodzic sprawuje rzeczywistą pieczę nad dzieckiem i czy istnieje rzeczywisty stosunek zależności między dzieckiem a rodzicem będącym obywatelem państwa trzeciego. W ramach tej oceny właściwe organy muszą uwzględnić prawo do poszanowania życia rodzinnego, ustanowione w art. 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, przy czym artykuł ten należy rozpatrywać w związku z obowiązkiem uwzględnienia najlepszego interesu dziecka, o którym mowa w art. 24 ust. 2 wspomnianej karty.

- 71 W celu przeprowadzenia takiej oceny okoliczność, że drugi rodzic, będący obywatelem Unii, jest rzeczywiście zdolny i gotowy do sprawowania samemu faktycznie na co dzień opieki nad dzieckiem, stanowi istotny element, który jednak sam w sobie nie wystarczy do stwierdzenia, że między rodzicem będącym obywatelem państwa trzeciego a dzieckiem nie istnieje taki stosunek zależności, że dziecko byłoby zmuszone do opuszczenia terytorium Unii, gdyby temu obywatelowi państwa trzeciego odmówiono przyznania prawa pobytu. Takie stwierdzenie musi bowiem opierać się na uwzględnieniu, w najlepszym interesie danego dziecka, wszystkich okoliczności danego przypadku, a w szczególności wieku dziecka, stopnia jego rozwoju psychicznego i emocjonalnego, siły związku uczuciowego dziecka zarówno z jego rodzicem będącym obywatelem Unii, jak i z rodzicem będącym obywatelem państwa trzeciego, a także ryzyka, jakie stanowiłoby dla równowagi tego dziecka rozdzielanie z tym ostatnim.
- 72 W świetle wszystkich powyższych rozważań na pytania pierwsze i drugie należy odpowiedzieć, że art. 20 TFUE należy interpretować w ten sposób, iż do celów przeprowadzenia oceny, czy dziecko będące obywatelem Unii byłoby przymuszone do opuszczenia terytorium Unii rozpatrywanego jako całość i byłoby w ten sposób pozbawione skutecznego korzystania z istoty praw przyznanych mu przez ten artykuł, gdyby jego rodzicowi, będącemu obywatelem państwa trzeciego, odmówiono przyznania prawa pobytu w danym państwie członkowskim, okoliczność, że drugi rodzic, będący obywatelem Unii, jest rzeczywiście zdolny i gotowy do sprawowania samemu faktycznie na co dzień opieki nad dzieckiem, jest elementem istotnym, ale niewystarczającym, by móc stwierdzić pomiędzy rodzicem będącym obywatelem państwa trzeciego a dzieckiem brak takiego stosunku zależności, że dziecko podlegałoby tego rodzaju przymusowi w przypadku takiej odmowy. Taka ocena musi opierać się na uwzględnieniu, w najlepszym interesie danego dziecka, wszystkich okoliczności danego przypadku, a w szczególności wieku dziecka, stopnia jego rozwoju psychicznego i emocjonalnego, siły związku uczuciowego dziecka zarówno z jego rodzicem będącym obywatelem Unii, jak i z rodzicem będącym obywatelem państwa trzeciego, a także ryzyka, jakie stanowiłoby dla równowagi tego dziecka rozdzielanie z tym ostatnim.

W przedmiocie trzeciego pytania prejudycjalnego

- 73 Poprzez swe trzecie pytanie prejudycjalne sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 20 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie uzależniało przyznanie prawa pobytu na swym terytorium obywatelowi państwa trzeciego, będącemu rodzicem małoletniego dziecka będącego obywatelem tego państwa członkowskiego, który faktycznie na co dzień nim się opiekuje, od udowodnienia przez tego obywatela, że drugi rodzic, będący obywatelem wspomnianego państwa członkowskiego, nie jest w stanie opiekować się faktycznie na co dzień dzieckiem.
- 74 Zdaniem rządu niderlandzkiego, na mocy przyjętej w prawie Unii ogólnej zasady, zgodnie z którą ten, kto powołuje się na pewne prawa, musi udowodnić, że prawa te znajdują zastosowanie do jego sytuacji (zob. podobnie wyroki: z dnia 8 maja 2013 r., Alarape i Tijani, C-529/11, EU:C:2013:290, pkt 38; a także z dnia 16 stycznia 2014 r., Reyes, C-423/12, EU:C:2014:16, pkt 25–27), ciężar dowodu istnienia prawa pobytu, wywodzonego z art. 20 TFUE, spoczywa na skarżących w postępowaniach głównych. Do tych skarżących należy wykazanie, że ze względu na obiektywne przeszkody uniemożliwiające rodzicowi

będącemu obywatelem Unii faktyczną opiekę nad dzieckiem dziecko to jest do tego stopnia zależne od rodzica będącego obywatelem państwa trzeciego, że odmowa przyznania temu ostatniemu prawa pobytu doprowadziłaby w rzeczywistości do zmuszenia dziecka do opuszczenia terytorium Unii.

- 75 W tym zakresie należy stwierdzić, że w przypadku gdy obywatel państwa trzeciego, będący rodzicem małoletniego dziecka będącego obywatelem państwa członkowskiego, którym opiekuje się on faktycznie na co dzień, zamierza uzyskać od właściwych organów tego państwa członkowskiego przyznanie pochodnego prawa pobytu, opartego na art. 20 TFUE, do niego należy przedstawienie elementów umożliwiających przeprowadzenie oceny, czy zostały spełnione warunki stosowania tego artykułu, a w szczególności dowodów wykazujących, że decyzja odmawiająca przyznania prawa pobytu rodzicowi będącemu obywatelem państwa trzeciego pozbawiałaby dziecko skutecznego korzystania z istoty praw związanych ze statusem obywatela Unii, zmuszając je do opuszczenia terytorium Unii, rozpatrywanego jako całość.
- 76 Jednakże, jak wskazuje Komisja Europejska, o ile co do zasady do rodzica będącego obywatelem państwa trzeciego należy przedstawienie elementów mających na celu wykazanie, że przysługuje mu na podstawie art. 20 TFUE prawo pobytu, w szczególności dowodów wykazujących, że w przypadku odmowy przyznania prawa pobytu dziecko zostałoby zmuszone do opuszczenia terytorium Unii, o tyle w ramach przeprowadzania oceny warunków koniecznych do tego, aby obywatel ten mógł korzystać z takiego prawa pobytu, właściwe organy krajowe muszą zadbać o to, aby stosowanie krajowego uregulowania dotyczącego ciężaru dowodu, takiego jak uregulowanie rozpatrywane w sporach w postępowaniach głównych, nie mogło podważyć skuteczności (effet utile) art. 20 TFUE.
- 77 I tak, zastosowanie takiego uregulowania krajowego dotyczącego ciężaru dowodu nie zwalnia organów danego państwa członkowskiego z przeprowadzenia na podstawie elementów dostarczonych przez obywatela państwa trzeciego koniecznego dochodzenia w celu ustalenia, gdzie mieszka rodzic będący obywatelem tego państwa członkowskiego, i w celu zbadania, po pierwsze, czy jest on w rzeczywistości zdolny i gotowy do sprawowania samemu faktycznie na co dzień opieki nad dzieckiem, a po drugie, czy pomiędzy dzieckiem a rodzicem będącym obywatelem państwa trzeciego istnieje taki stosunek zależności, że decyzja odmawiająca temu ostatniemu przyznania prawa pobytu pozbawiałaby dziecko skutecznego korzystania z istoty praw związanych z jego statusem obywatela Unii, zmuszając go do opuszczenia terytorium Unii, rozpatrywanego jako całość.
- 78 W świetle powyższych rozważań na pytanie trzecie należy odpowiedzieć, że art. 20 TFUE należy interpretować w ten sposób, iż nie stoi on na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie uzależniało przyznanie prawa pobytu na swym terytorium obywatelowi państwa trzeciego, będącemu rodzicem małoletniego dziecka będącego obywatelem tego państwa członkowskiego, który faktycznie na co dzień nim się opiekuje, od przedstawienia elementów umożliwiających ustalenie, że decyzja odmawiająca prawa pobytu rodzicowi będącemu obywatelem państwa trzeciego pozbawiałaby dziecko skutecznego korzystania z istoty praw związanych ze statusem obywatela Unii, zmuszając je do opuszczenia terytorium Unii, rozpatrywanego jako całość. Jednakże do właściwych organów danego państwa członkowskiego należy przeprowadzenie, na podstawie elementów dostarczonych przez obywatela państwa trzeciego, dochodzenia koniecznego do tego, aby móc ocenić w świetle wszystkich okoliczności danego przypadku, czy decyzja odmowna prowadziła do takich konsekwencji.

W przedmiocie kosztów

- 79 Dla stron w postępowaniach głównych niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniach głównych, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) Artykuł 20 TFUE należy interpretować w ten sposób, iż do celów przeprowadzenia oceny, czy dziecko będące obywatelem Unii Europejskiej byłoby przymuszone do opuszczenia terytorium Unii rozpatrywanego jako całość i byłoby w ten sposób pozbawione skutecznego korzystania z istoty praw przyznanych mu przez ten artykuł, gdyby jego rodzicowi, będącemu obywatelem państwa trzeciego, odmówiono przyznania prawa pobytu w danym państwie członkowskim, okoliczność, że drugi rodzic, będący obywatelem Unii, jest rzeczywiście zdolny i gotowy do sprawowania samemu faktycznie na co dzień opieki nad dzieckiem, jest elementem istotnym, ale niewystarczającym, by móc stwierdzić pomiędzy rodzicem będącym obywatelem państwa trzeciego a dzieckiem brak takiego stosunku zależności, że dziecko to podlegałoby tego rodzaju przymusowi w przypadku takiej odmowy. Taka ocena musi opierać się na uwzględnieniu, w najlepszym interesie danego dziecka, wszystkich okoliczności danego przypadku, a w szczególności wieku dziecka, stopnia jego rozwoju psychicznego i emocjonalnego, siły związku uczuciowego dziecka zarówno z jego rodzicem będącym obywatelem Unii, jak i z rodzicem będącym obywatelem państwa trzeciego, a także ryzyka, jakie stanowiłoby dla równowagi tego dziecka rozdzielenie z tym ostatnim.
- 2) Artykuł 20 TFUE należy interpretować w ten sposób, iż nie stoi on na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie uzależniało przyznanie prawa pobytu na swym terytorium obywatelowi państwa trzeciego, będącemu rodzicem małoletniego dziecka będącego obywatelem tego państwa członkowskiego, który faktycznie na co dzień nim się opiekuje, od przedstawienia elementów umożliwiających ustalenie, że decyzja odmawiająca prawa pobytu rodzicowi będącemu obywatelem państwa trzeciego pozbawiałaby dziecko skutecznego korzystania z istoty praw związanych ze statusem obywatela Unii, zmuszając je do opuszczenia terytorium Unii rozpatrywanego jako całość. Jednakże do właściwych organów danego państwa członkowskiego należy przeprowadzenie, na podstawie elementów dostarczonych przez obywatela państwa trzeciego, dochodzenia koniecznego do tego, aby móc ocenić w świetle wszystkich okoliczności danego przypadku, czy decyzja odmowna prowadziła do takich konsekwencji.

Podpisy