



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 14 czerwca 2016 r.*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego — Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego — Rozporządzenie (WE) nr 883/2004 — Artykuł 4 — Równość traktowania w obszarze dostępu do świadczeń z zabezpieczenia społecznego — Prawo pobytu — Dyrektywa 2004/38/WE — Prawo krajowe, zgodnie z którym obywatelom innych państw członkowskich, którym nie przysługuje legalne prawo pobytu, można odmówić przyznania niektórych świadczeń rodzinnych i ulgi podatkowej na dziecko

W sprawie C-308/14

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 27 czerwca 2014 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez D. Martina oraz M. Wilderspina, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, reprezentowanemu przez M. Holta oraz J. Beeko, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez J. Coppela, QC,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: A. Tizzano, wiceprezes Trybunału, pełniący obowiązki prezesa pierwszej izby, F. Biltgen, E. Levits, M. Berger (sprawozdawca) i S. Rodin, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Cruz Villalón,

sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 4 czerwca 2015 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 6 października 2015 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: angielski.

Wyrok

- 1 W swojej skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że w związku z ustanowieniem wymogu, by osobom wnioskującym o przyznanie świadczeń rodzinnych lub ulgi podatkowej na dziecko przysługiwało w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej prawo pobytu, to państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. 2004, L 166, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 5, s. 72).

Ramy prawne

Prawo Unii

Rozporządzenie nr 883/2004

- 2 Artykuł 1 lit. j) i z) rozporządzenia nr 883/2004 zawiera następujące definicje:

„Do celów stosowania niniejszego rozporządzenia:

[...]

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

[...]

z) określenie »świadczenie rodzinne« oznacza wszelkie świadczenia rzeczowe lub pieniężne, które mają odpowiadać wydatkom rodziny, z wyłączeniem zaliczek z tytułu świadczeń alimentacyjnych oraz specjalnych świadczeń porodowych i świadczeń adopcyjnych wspomnianych w załączniku I”.

- 3 Artykuł 3 ust. 1 lit. j) tego rozporządzenia przewiduje:

„Niniejsze rozporządzenie stosuje się do całego ustawodawstwa odnoszącego się do następujących działów zabezpieczenia społecznego:

[...]

j) świadczeń rodzinnych”.

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

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

- 5 Zgodnie z art. 11 ust. 1 i 3 tego rozporządzenia:

„1. Osoby, do których stosuje się niniejsze rozporządzenie, podlegają ustawodawstwu tylko jednego państwa członkowskiego. Ustawodawstwo takie określane jest zgodnie z przepisami niniejszego tytułu.

[...]

3. Zgodnie z przepisami [z zastrzeżeniem przepisów] art. 12–16:

[...]

e) każda inna osoba, do której nie mają zastosowania przepisy lit. a) do d), podlega ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym ma miejsce zamieszkania, bez uszczerbku dla innych przepisów niniejszego rozporządzenia, gwarantujących jej świadczenia na podstawie ustawodawstwa jednego lub kilku innych państw członkowskich”.

6 Artykuł 67 rozporządzenia nr 883/2004 stanowi:

„Osoba jest uprawniona do świadczeń rodzinnych zgodnie z ustawodawstwem właściwego państwa członkowskiego, włącznie ze świadczeniami dla członków rodziny, którzy zamieszkują w innym państwie członkowskim, tak jak gdyby zamieszkiwali oni w pierwszym państwie członkowskim. [...]”.

Rozporządzenie nr 987/2009

7 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. 2009, L 284, s. 1) stanowi w art. 11, zatytułowanym „Elementy służące ustaleniu miejsca zamieszkania”:

„1. W przypadku gdy pomiędzy instytucjami dwóch lub więcej państw członkowskich istnieje rozbieżność opinii w odniesieniu do ustalenia miejsca zamieszkania osoby, do której stosuje się rozporządzenie podstawowe, instytucje te ustalają na podstawie wspólnego porozumienia ośrodek interesów życiowych zainteresowanego w oparciu [o] ogólną ocenę wszystkich dostępnych informacji dotyczących istotnych okoliczności, które mogą obejmować, w stosownych przypadkach:

- a) czas trwania i ciągłość pobytu na terytorium zainteresowanych państw członkowskich;
- b) sytuację danej osoby, w tym:
 - (i) charakter i specyfikę wykonywanej pracy, w szczególności miejsce, w którym praca ta jest zazwyczaj wykonywana, jej stały charakter oraz czas trwania każdej umowy o pracę;
 - (ii) jej sytuację rodzinną oraz więzi rodzinne;
 - (iii) prowadzenie jakiegokolwiek działalności o charakterze niezarobkowym;
 - (iv) w przypadku studentów – źródło ich dochodu;
 - (v) jej sytuację mieszkaniową, zwłaszcza informację, czy sytuacja ta ma charakter stały;
 - (vi) państwo członkowskie, w którym osoba uważana jest za mającą miejsce zamieszkania dla celów podatkowych.

2. W przypadku gdy uwzględnienie poszczególnych kryteriów w oparciu o istotne okoliczności wymienione w ust. 1 nie doprowadzi do osiągnięcia porozumienia przez zainteresowane instytucje, zamiar danej osoby, taki jaki wynika z tych okoliczności, a zwłaszcza powody, które skłoniły ją do przemieszczenia się, są uznawane za rozstrzygające dla ustalenia jej rzeczywistego miejsca zamieszkania”.

Dyrektywa 2004/38

8 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 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 5, s. 46) stanowi w art. 7, zatytułowanym „Prawo pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące”:

„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 dla siebie i członków ich 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 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 [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).

[...]

3. Do celów ust. 1 lit. a) obywatel Unii, który nie jest dłużej pracownikiem najemnym lub osobą pracującą na własny rachunek, zachowuje status pracownika najemnego lub osoby pracującej na własny rachunek w następujących okolicznościach:

- a) jest okresowo niezdolny do pracy w wyniku choroby lub wypadku;
- b) pozostaje bez pracy w sposób niezamierzony, co jest należycie odnotowane, po okresie zatrudnienia przekraczającym jeden rok i zarejestrował się jako bezrobotny w odpowiednim urzędzie pracy;
- c) pozostaje bez pracy w sposób niezamierzony, co jest należycie odnotowane, po zakończeniu umowy o pracę na czas określony, obejmującej okres krótszy niż rok, lub po okresie niezamierzonego bezrobocia przez pierwsze dwanaście miesięcy i zarejestrował się jako bezrobotny w odpowiednim urzędzie pracy. W takim przypadku status pracownika zostaje zachowany nie dłużej niż przez sześć miesięcy;
- d) podejmuje kształcenie zawodowe. O ile obywatel Unii nie jest bezrobotny, zachowanie statusu pracownika wymaga, aby kształcenie było związane z poprzednim zatrudnieniem.

[...]”.

9 Zgodnie z art. 14 ust. 1–3 tej dyrektywy:

„1. Obywatele Unii i członkowie ich rodziny posiadają prawo pobytu przewidziane w art. 6 tak długo, dopóki nie staną się nieracjonalnym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim.

2. Obywatele Unii i członkowie ich rodziny posiadają prawo pobytu przewidziane w art. 7, 12 i 13 tak długo, dopóki spełniają warunki w nich określone.

W szczególnych przypadkach, kiedy istnieją racjonalne wątpliwości co do spełniania przez obywatela Unii lub członków jego rodziny warunków określonych w art. 7, 12 i 13, państwa członkowskie mogą dokonać weryfikacji, czy warunki te są spełnione. Weryfikacja nie jest przeprowadzana systematycznie.

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

10 Zgodnie z art. 15 ust. 1 tej dyrektywy:

„Procedury przewidziane w art. 30 i 31 stosuje się analogicznie do wszystkich decyzji ograniczających swobodne przemieszczanie się obywateli Unii i członków ich rodziny, uzasadnionych względami innymi niż porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego”.

11 Artykuł 24 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Równe traktowanie”, przewiduje:

„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 Zjednoczonego Królestwa

Przepisy dotyczące świadczeń rodzinnych

12 Artykuł 141 Social Security Contributions and Benefits Act 1992 (ustawy z 1992 r. o składkach i świadczeniach z systemu zabezpieczenia społecznego, zwanej dalej „ustawą z 1992 r.”), stanowi:

„Każdy, kto ma na utrzymaniu jedno lub więcej dzieci albo małoletniego, który może zostać uwzględniony, ma w danym tygodniu prawo, zgodnie z przepisami niniejszego tytułu, do świadczeń [...] na dziecko lub dzieci na utrzymaniu albo na małoletnich, którzy mogą zostać uwzględnieni za ten tydzień”.

13 Świadczenia, o których mowa w art. 141 ustawy z 1992 r. (zwane dalej „świadczeniami rodzinnymi”), to świadczenia, mające na celu pokrycie części kosztów ponoszonych przez osobę mającą dziecko lub dzieci na utrzymaniu. Mogą one być wypłacane na każde dziecko, przy czym kwota wypłacana na

pierwsze dziecko jest wyższa od kwoty wypłacanej na następne dzieci. Świadczenia te stanowią świadczenie uniwersalne o charakterze nieskładkowym, których koszty są finansowane w sposób ogólny z podatków. Osoby ubiegające się o świadczenia rodzinne, które dysponują wyższymi dochodami, podlegają jednak obciążeniom podatkowym, poprzez które zwracają kwotę równą otrzymanemu świadczeniu.

14 Artykuł 146 ustawy z 1992 r. stanowi:

„1. Jakiegokolwiek świadczenia tygodniowego w ramach świadczeń rodzinnych nie wypłaca się na dziecko, które kwalifikuje się do wypłacenia świadczenia, jeśli nie przebywa ono na terytorium Wielkiej Brytanii w rozpatrywanym tygodniu.

2. Nikt nie może ubiegać się o świadczenie tygodniowe w ramach świadczeń rodzinnych, jeśli nie przebywa na terytorium Wielkiej Brytanii w rozpatrywanym tygodniu.

3. Mogą zostać określone okoliczności, w których każdą osobę traktuje się do celów ustępu 1 lub 2 jako przebywającą albo nieprzebywającą na terytorium Wielkiej Brytanii”.

15 Zasada nr 23 Child Benefit (General) Regulations 2006 (SI 2006/223) [(powszechnego) rozporządzenia z 2006 r. w sprawie świadczeń rodzinnych], stanowi:

„1) Osobę należy traktować jako nieprzebywającą na terytorium Wielkiej Brytanii do celów art. 146 ust. 2 [ustawy z 1992 r.], jeśli nie ma ona zwykłego miejsca zamieszkania w Zjednoczonym Królestwie.

2) Punkt 1 nie znajduje zastosowania do urzędnika Korony sprawującego stanowisko za granicą lub do jego współmałżonka.

3) Osobę, która przebywa na terytorium Wielkiej Brytanii ze względu na swoje wydalenie lub inny zakaz prawny z terytorium innego państwa niż Wielka Brytania, należy traktować jako stale zamieszkującą w Zjednoczonym Królestwie.

4) Osobę należy traktować jako nieprzebywającą na terytorium Wielkiej Brytanii do celów art. 146 ust. 2 ustawy z 1992 r., jeśli zwraca się o przyznanie świadczeń rodzinnych po dniu 1 maja 2004 r. i nie przysługuje jej prawo pobytu w Zjednoczonym Królestwie”.

16 W odniesieniu do wniosków o świadczenia rodzinne składane w Irlandii Północnej istnieją przepisy o podobnym brzmieniu. Chodzi, po pierwsze, o art. 142 Social Security Contributions and Benefits (Northern Ireland) Act 1992 [ustawy (Irlandia Północna) z 1992 r. o składkach i świadczeniach z systemu zabezpieczenia społecznego], ponieważ przepis ten wymaga, aby wnioskodawca przebywał „w Irlandii Północnej” w rozpatrywanym tygodniu, a po drugie, o zasadę nr 27 (powszechnego) rozporządzenia z 2006 r. w sprawie świadczeń rodzinnych, która definiuje przesłanki podobne do przesłanek przewidzianych w zasadzie nr 23 tego rozporządzenia w odniesieniu do wniosków składanych w Wielkiej Brytanii.

Przepisy dotyczące ulgi podatkowej

17 Tax Credits Act 2002 (ustawa z 2002 r. o uldze podatkowej) ustanawia ulgę podatkową na dziecko. Mechanizm ten, według uściśleń przedstawionych przez Zjednoczone Królestwo w odpowiedzi na skargę, został wprowadzony w celu przegrupowania pomocy dla rodzin w systemie podatkowym i społecznym w ramach uniwersalnego świadczenia społecznego, ponieważ wspomniany system obejmuje kilka już istniejących form pomocy z zastrzeżeniem środków na rzecz dzieci. Uchwalenie tej ustawy miało na celu walkę z ubóstwem wśród dzieci. Ulga podatkowa na dzieci jest wypłacana osobie

lub osobom, które są opiekunami prawnymi jednego lub kilorga dzieci (art. 8 ustawy z 2002 r. o uldze podatkowej). Jej wysokość jest związana ze środkami zainteresowanych osób, ponieważ podzielone na raty świadczenia są wypłacane w zależności od liczby dzieci w rodzinie i gdy dochody tej rodziny przekraczają pewien próg. Ten mechanizm ulgi podatkowej zastąpił rozproszone świadczenia, które były wypłacane beneficjentom pomocy finansowej uzasadnionej obecnością pozostających na utrzymaniu dzieci, a także inne świadczenia, których przyznanie i wysokość są uwarunkowane zasobami wnioskodawców. Ulga podatkowa na dzieci jest świadczeniem, którego koszty są pokrywane w sposób ogólny z podatków.

18 Artykuł 3 ustawy z 2002 r. o uldze podatkowej, zatytułowany „Wnioski”, stanowi:

„[...]”

3. Wniosek o ulgę podatkową może zostać przedłożony:

- a) wspólnie przez pozostających w związku partnerów, gdy oboje ukończyli co najmniej 16. rok życia oraz przebywają w Zjednoczonym Królestwie, lub
- b) przez osobę, która ukończyła co najmniej 16. rok życia i przebywa w Zjednoczonym Królestwie, lecz nie ma prawa przedłożyć wniosku na podstawie lit. a) (wspólnie z inną osobą).

[...]”

7. Mogą zostać określone okoliczności, w których osobę traktuje się do celów niniejszej części jako przebywającą lub nieprzebywającą w Zjednoczonym Królestwie”.

19 Zasada nr 3 Tax Credits (Residence) Regulations 2003 (SI 2003/654) [rozporządzenia z 2003 r. w sprawie ulg podatkowych (miejsce zamieszkania)] stanowi:

„1) Osobę należy traktować jako nieprzebywającą w Zjednoczonym Królestwie do celów części 1 ustawy z 2002 r. o uldze podatkowej, jeśli nie mieszka ona stale w Zjednoczonym Królestwie.

[...]”

4) Do celów ulgi podatkowej dla osób czynnych zawodowo osobę należy uznać za posiadającą zwykłe miejsce zamieszkania w Zjednoczonym Królestwie, jeśli korzysta tam ona ze swoich praw jako pracownik zgodnie z rozporządzeniem Rady (EWG) nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty (Dz.U. 1968, L 257, s. 2 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 1, s. 15), w brzmieniu zmienionym dyrektywą 2004/38, lub zgodnie z rozporządzeniem Komisji (EWG) nr 1251/70 z dnia 29 czerwca 1970 r. dotyczącym prawa pracowników do pozostania na terytorium państwa członkowskiego po ustaniu zatrudnienia w tym państwie (Dz.U. 1970, L 142, s. 24 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 1, s. 32), lub jeśli ma prawo pobytu w Zjednoczonym Królestwie zgodnie z dyrektywą 2004/38.

5) Osobę należy traktować jako nieprzebywającą w Zjednoczonym Królestwie do celów części 1 ustawy z 2002 r. o uldze podatkowej:

- a) jeśli przedkłada wniosek o ulgę podatkową na dziecko [...] po dniu 1 maja 2004 r.; i
- b) jeśli nie przysługuje jej prawo pobytu w Zjednoczonym Królestwie”.

Immigration Act 1971

20 Na podstawie art. 2 Immigration Act 1971 (ustawy z 1971 r. o imigracji):

„Deklaracja prawa zamieszkiwania w Zjednoczonym Królestwie

1. Na podstawie niniejszej ustawy osoba ma prawo zamieszkiwać w Zjednoczonym Królestwie:

a) jeśli jest obywatelem brytyjskim; lub

b) jeśli jest obywatelem Commonwealth, który

(i) tuż przed wejściem w życie British Nationality Act 1981 [(ustawy z 1981 r. o obywatelstwie brytyjskim)] był obywatelem Commonwealth mającym prawo zamieszkiwać w Zjednoczonym Królestwie na podstawie art. 2 ust. 1 lit. d) lub art. 2 ust. 2 niniejszej ustawy w brzmieniu wówczas obowiązującym; oraz

(ii) nie przestał w międzyczasie być obywatelem Commonwealth. [...]”.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

21 Komisja, po otrzymaniu licznych skarg od obywateli innych państw członkowskich zamieszkałych w Zjednoczonym Królestwie, w których informowali oni, że właściwe organy brytyjskie odmówiły im przyznania określonych świadczeń społecznych z uwagi na brak prawa pobytu w tym państwie członkowskim, wystosowała do Zjednoczonego Królestwa w 2008 r. pismo wzywające do udzielenia wyjaśnień.

22 Zjednoczone Królestwo potwierdziło w dwóch pismach z dnia 1 października 2008 r. oraz z dnia 20 stycznia 2009 r., że zgodnie z ustawodawstwem krajowym, o ile prawo pobytu w Zjednoczonym Królestwie jest przyznane wszystkim obywatelom tego państwa członkowskiego, o tyle przyjmuje się, że obywatelom innych państw członkowskich, w określonych okolicznościach, nie przysługuje prawo pobytu. Zdaniem Zjednoczonego Królestwa rozróżnienie to wynika z pojęcia prawa pobytu w rozumieniu dyrektywy 2004/38 oraz ograniczeń, które nakłada ona na to prawo, w szczególności poprzez wymóg, aby osoba, która nie jest czynna gospodarczo, dysponowała wystarczającymi środkami, aby nie stanowić nieracjonalnego obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego.

23 W dniu 4 czerwca 2010 r. Komisja doręczyła Zjednoczonemu Królestwu wezwanie do usunięcia uchybienia, wskazując przepisy prawa krajowego, zgodnie z którymi w celu skorzystania z określonych świadczeń wnioskujący powinni posiadać prawo pobytu w tym państwie, co stanowi podstawę do bycia uznanym za osobę zwykle przebywającą w Zjednoczonym Królestwie (zwane dalej „kryterium prawa pobytu”).

24 W dniu 30 lipca 2010 r. Zjednoczone Królestwo odpowiedziało na wezwanie do usunięcia uchybienia, informując, że system krajowy nie jest dyskryminujący, a kryterium prawa pobytu znajduje uzasadnienie jako środek proporcjonalny do zagwarantowania, aby świadczenia były wypłacane jedynie osobom zintegrowanym w stopniu wystarczającym w Zjednoczonym Królestwie.

25 W dniu 29 września 2011 r. Komisja przedstawiła opinię z uzasadnieniem, na którą Zjednoczone Królestwo odpowiedziało pismem z dnia 29 listopada 2011 r.

26 Nieusatysfakcjonowana tą odpowiedzią Komisja wniosła niniejszą skargę.

W przedmiocie skargi

Zakres skargi

- 27 Zważywszy na wyrok z dnia 19 września 2013 r., Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), Komisja postanowiła ograniczyć skargę do świadczeń rodzinnych i ulg podatkowych na dziecko (zwanymi dalej „rozpatrywanymi świadczeniami socjalnymi”), z wyłączeniem „specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych”, które również były przedmiotem opinii z uzasadnieniem, a które zgodnie z tym wyrokiem Trybunału mogą zostać uznane za „pomoc społeczną” w rozumieniu art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38.

Co do istoty

Argumentacja stron

- 28 Główny zarzut podniesiony przez Komisję wobec Zjednoczonego Królestwa polega na tym, że ustanawiając wymóg, zgodnie z którym, aby wnioskujący o rozpatrywane świadczenia społeczne byli traktowani jako mający zwykłe miejsce zamieszkania w tym państwie członkowskim, muszą spełniać kryterium prawa pobytu, Zjednoczone Królestwo dodało warunek, który nie figuruje w rozporządzeniu nr 883/2004. Warunek ten miałby sprawiać, że osoby, które go nie spełniają, zostałyby pozbawione ubezpieczenia przewidzianego w ustawodawstwie z zakresu zabezpieczenia społecznego w niektórych państwach członkowskich, podczas gdy wspomniane rozporządzenie ma właśnie na celu zapewnienie tego ubezpieczenia.
- 29 Zdaniem Komisji, na podstawie art. 11 ust. 3 lit. e) rozporządzenia nr 883/2004, osoba, która nie jest czynna zawodowo, podlega zasadniczo ustawodawstwu państwa członkowskiego miejsca zamieszkania. W tym względzie art. 1 lit. j) tego rozporządzenia do celów stosowania tego rozporządzenia definiuje „zamieszkanie” jako miejsce, w którym osoba zwykle przebywa, natomiast pojęcie „zwykłego miejsca zamieszkania” posiada autonomiczne znaczenie w prawie Unii.
- 30 W opinii Komisji, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, a w szczególności z pkt 29 wyroku z dnia 25 lutego 1999 r. w sprawie Swaddling (C-90/97, EU:C:1999:96) pojęcie to oznacza miejsce, w którym znajduje się zwyczajowy ośrodek interesów danej osoby. W celu ustalenia tego ośrodka interesów należałoby uwzględnić w szczególności: sytuację rodzinną pracownika, powody, które skłoniły go do zmiany miejsca zamieszkania, okres oraz ciągłość jego zamieszkiwania, okoliczność posiadania, w odpowiednim wypadku, stałego zatrudnienia oraz zamiar tego pracownika, który wynika z wszystkich znanych okoliczności.
- 31 Konkretnie, miejsce to powinno zostać określone w zależności od okoliczności faktycznych i sytuacji zainteresowanych osób, niezależnie od ich statusu prawnego w przyjmującym państwie członkowskim oraz okoliczności, czy przysługuje im prawo pobytu na jego terytorium w oparciu o, na przykład, dyrektywę 2004/38. W konsekwencji rozporządzenie nr 883/2004 nadawałoby szczególne znaczenie pojęciu „zamieszkania”, które byłoby niezależne od znaczenia przypisywanego mu w innych aktach prawnych prawa Unii lub w prawie krajowym i które nie jest uzależnione od ewentualnych przesłanek prawnych.
- 32 Celem art. 11 rozporządzenia nr 883/2004 nie jest harmonizacja prawa materialnego państw członkowskich, ale raczej ustanowienie systemu norm kolizyjnych, skutkujących zwolnieniem ustawodawcy krajowego z możliwości określenia zakresu i przesłanek stosowania jego własnego ustawodawstwa krajowego w tym obszarze. Celem realizowanym przez ten system jest więc po pierwsze, zagwarantowanie, aby miał zastosowanie tylko jeden system zabezpieczenia społecznego,

a po drugie, zapobieżenie temu, by osoby podlegające zakresowi rozporządzenia nr 883/2004 były pozbawione ochrony w zakresie zabezpieczenia społecznego, wobec braku ustawodawstwa, które znajduje względem nich zastosowanie.

- 33 Pomocniczo Komisja podnosi, że wprowadzając warunek uzyskania prawa do określonych świadczeń z zabezpieczenia społecznego, który automatycznie spełniają jego obywatele, taki jak kryterium prawa pobytu, Zjednoczone Królestwo stworzyło sytuację dyskryminacji bezpośredniej w stosunku do obywateli innych państw członkowskich, naruszając w ten sposób art. 4 rozporządzenia nr 883/2004.
- 34 Zdaniem Komisji Zjednoczone Królestwo zmieniło w trakcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi stanowisko, podnosząc najpierw, że kryterium prawa pobytu było tylko jednym z elementów do sprawdzenia w celu ustalenia, czy osoba ma zwykle miejsca zamieszkania w tym państwie członkowskim, a następnie, że chodziło o warunek odrębny od zwykłego miejsca zamieszkania, który jest dyskryminujący, lecz uzasadniony.
- 35 W tym względzie Komisja, opierając się na opinii rzecznika generalnego, przedstawionej w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 13 kwietnia 2010 r., Bressol i in. (C-73/08, EU:C:2010:181), uważa, że kryterium prawa pobytu stanowi dyskryminację bezpośrednią ze względu na przynależność państwową, biorąc pod uwagę, że chodzi o warunek, który znajduje zastosowanie wyłącznie do cudzoziemców, ponieważ obywatele brytyjscy, którzy zamieszkują w Zjednoczonym Królestwie, spełniają go automatycznie.
- 36 Ponadto, nawet gdyby trzeba było przyznać, że kryterium prawa pobytu wywołuje jedynie dyskryminację pośrednią, jak twierdzi Zjednoczone Królestwo, to to państwo członkowskie nie przywołuje zdaniem Komisji żadnego argumentu, który pozwala uznać, że rozpatrywane nierówne traktowanie ma charakter adekwatny i proporcjonalny do celu, który ma realizować dane ustawodawstwo krajowe, czyli zagwarantowania rzeczywistego związku pomiędzy wnioskującym o świadczenie a przyjmującym państwem członkowskim.
- 37 Ponadto Komisja kwestionuje przedstawiony przez Zjednoczone Królestwo argument, jakoby osoby, które nie są czynne zawodowo, nie powinny stać się obciążeniem dla systemu pomocy społecznej państwa przyjmującego, chyba że są w pewnym stopniu związane z tym państwem. Komisja przyznaje, że przyjmujące państwo członkowskie może upewniać się, iż istnieje związek między wnioskującym o świadczenie a tym państwem, lecz w przypadku świadczeń z zabezpieczenia społecznego to sam prawodawca Unii ustalił za pośrednictwem rozporządzenia nr 883/2004 sposoby weryfikacji istnienia tego związku (czyli w tym przypadku dzięki kryterium zwykłego miejsca zamieszkania), a państwa członkowskie nie mogą zmieniać przepisów rozporządzenia i dodawać innych wymogów.
- 38 W odpowiedzi na skargę Zjednoczone Królestwo kwestionuje główny zarzut Komisji, przywołując w szczególności wyrok z dnia 19 września 2013 r., Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, pkt 44), w którym Trybunał, po oddaleniu argumentów identycznych z podnoszonymi przez Komisję w niniejszej sprawie, orzekł, że „nic nie stoi co do zasady na przeszkodzie temu, by przyznawanie takich świadczeń społecznych obywatelom Unii, którzy nie są czynni zawodowo, było uzależnione od wymogu spełnienia przez nich warunków posiadania prawa do legalnego pobytu w przyjmującym państwie członkowskim”.
- 39 Zjednoczone Królestwo uściśla, że Trybunał orzekł również, że art. 70 ust. 4 rozporządzenia nr 883/2004, który ustanawia – podobnie jak art. 11 – „normę kolizyjną” zmierzającą do uniknięcia równoczesnego stosowania różnych ustawodawstw krajowych do tej samej sytuacji oraz wykluczenia sytuacji, w której osoby objęte zakresem stosowania tego rozporządzenia zostaną pozbawione ochrony w zakresie zabezpieczenia społecznego wobec braku właściwego ustawodawstwa mającego względem nich zastosowanie, nie ma na celu określenia wymogów materialnych dla istnienia prawa do świadczeń, o które chodziło w tamtym przypadku, czyli specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych, ponieważ ustalenie tych warunków należy co do zasady do ustawodawstwa każdego z państw członkowskich. Zdaniem Zjednoczonego Królestwa to samo rozumowanie znajduje

zastosowanie do norm kolizyjnych z art. 11 rozporządzenia nr 883/2004, który realizuje tę samą funkcję co art. 70 ust. 4, dotyczący specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych, w celu określenia prawa krajowego, któremu podlega wnioskodawca.

- 40 Co się tyczy podniesionego przez Komisję zarzutu pomocniczego, dotyczącego istnienia dyskryminacji bezpośredniej, przedstawionego w pkt 33 niniejszego wyroku, Zjednoczone Królestwo twierdzi, że nie widnieje on w opinii z uzasadnieniem, którą Komisja przesłała mu w trakcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, i pojawia się po raz pierwszy w skardze, a tym samym Trybunał powinien uznać go za niedopuszczalny.
- 41 Ponadto Zjednoczone Królestwo utrzymuje, że Trybunał stwierdzał już wielokrotnie, iż słusznie można wymagać od obywateli Unii Europejskiej, którzy nie są czynni zawodowo, aby przedstawili dowód na to, że przysługuje im prawo pobytu w celu korzystania ze świadczeń z zabezpieczenia społecznego i że prawodawca Unii w dyrektywie 2004/38 upoważnia wprost przyjmujące państwa członkowskie do uzależnienia ich interwencji od takiej przesłanki po to, aby obywatele ci nie stali się nieracjonalnym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej w tych państwach. W świetle tego wymogu należałoby dokonywać wykładni zasady równego traktowania, o której mowa w art. 4 rozporządzenia nr 883/2004.
- 42 Wreszcie Zjednoczone Królestwo zauważa, że weryfikacja kryterium prawa pobytu stanowi tylko jedną z trzech kumulatywnych przesłanek, jakie łącznie musi spełnić wnioskodawca, aby udowodnić, że „znajduje się” w Zjednoczonym Królestwie w rozumieniu ustawodawstwa krajowego. Spełnienie pozostałych dwóch przesłanek, czyli obecności na terytorium i zwykłego miejsca pobytu, może być niezależne od obywatelstwa wnioskodawcy, zatem obywatel brytyjski nie spełnia automatycznie wymogu „znajdowania się” w Zjednoczonym Królestwie, który daje mu prawo do rozpatrywanych świadczeń społecznych.
- 43 Wprawdzie Zjednoczone Królestwo przyznaje, iż spełnienie tych przesłanek jest prostsze w przypadku jego obywateli niż w przypadku obywateli innych państw członkowskich i że mamy tu do czynienia z przepisem pośrednio dyskryminującym, jednakże, opierając się na tezach Trybunału poczynionych w pkt 44 wyroku z dnia 19 września 2013 r., Brey (C-140/12, EU:C:2013:565) w podobnym kontekście, to państwo członkowskie uważa, że przepis jest obiektywnie uzasadniony koniecznością ochrony finansów publicznych, biorąc pod uwagę, że rozpatrywane świadczenia społeczne są finansowane nie ze składek beneficjentów, lecz z podatków. Ponadto brak jest jakichkolwiek wskazówek, że przepis ten jest nieproporcjonalny do osiągnięcia realizowanego celu zgodnie z pkt 71–78 tego wyroku Trybunału.
- 44 Komisja podnosi w replice w odniesieniu do głównego zarzutu, że wyrok z dnia 19 września 2013 r., Brey (C-140/12, EU:C:2013:565) dotyczył jedynie stosowania dyrektywy 2004/38 do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych, które posiadają cechy charakterystyczne zarówno dla zabezpieczenia społecznego, jak i dla pomocy społecznej, podczas gdy niniejsza sprawa odnosi się do świadczeń rodzinnych w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. j) rozporządzenia nr 883/2004, tj. do prawdziwych świadczeń z zabezpieczenia społecznego, do których dyrektywa 2004/38 się nie stosuje. W tym względzie Komisja podkreśla istnienie problemu w pkt 44 tego wyroku w postaci rozbieżności w tłumaczeniu między angielską i niemiecką wersją językową, ponieważ pierwsza z nich używa sformułowania „*social security benefits*” („świadczenia z zabezpieczenia społecznego”), podczas gdy druga, która jest wersją autentyczną, używa szerszego pojęcia „*Sozialleistungen*” („świadczeń społecznych”).
- 45 Ponadto Komisja utrzymuje, że ustawodawstwo Zjednoczonego Królestwa zamiast uprzywilejowywać swobodny przepływ obywateli Unii, który stanowi zasadniczy cel prawodawstwa Unii w obszarze koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, stoi mu na przeszkodzie, wprowadzając barierę w tym przepływie, która przyjmuje formę dyskryminacji ze względu na przynależność państwową. W konsekwencji mogłoby to doprowadzić do sytuacji, w której dana osoba mogłaby nie mieć prawa

do rozpatrywanych świadczeń społecznych ani w swoim państwie pochodzenia, w którym nie ma już zwykłego miejsca zamieszkania, ani w państwie przyjmującym, jeśli nie przysługuje jej w nim prawo pobytu.

- 46 Wreszcie, jeśli chodzi o zarzut podniesiony pomocniczo, Komisja kwestionuje dokonaną przez Zjednoczone Królestwo wykładnię normy kolizyjnej z art. 11 rozporządzenia nr 883/2004, ponieważ jej zdaniem z wyroku z dnia 19 września 2013 r., Brey (C-140/12, EU:C:2013:565) wynika, że zasada, na podstawie której państwa członkowskie mogą słusznie nakładać ograniczenia celem uniknięcia sytuacji, w której przyjmowany przez nich obywatel Unii stałby się nieracjonalnym obciążeniem dla ich systemu pomocy społecznej, jest ograniczona do pomocy społecznej i nie rozciąga się na świadczenia z zabezpieczenia społecznego.
- 47 Ponadto, odnośnie do ewentualnego uzasadnienia przesłanki związanej z kryterium prawa pobytu, Komisja podnosi, że Zjednoczone Królestwo nie przedstawia żadnego argumentu co do jej proporcjonalności w świetle celu realizowanego przez ustawodawstwo krajowe. Test „prawa miejsca zamieszkania”, czyli weryfikacja kryterium prawa pobytu stanowi automatyczny mechanizm, który notorycznie i niezaprzeczalnie uniemożliwia wnioskodawcom, którzy nie spełniają tych kryteriów, pobierania świadczeń, bez względu na ich sytuację osobistą oraz zakres, w jakim opłacali podatki i składki na ubezpieczenie społeczne w Zjednoczonym Królestwie. Mechanizm ten nie pozwalałby tym samym na złożoną ocenę indywidualną, do której Trybunał zobowiązał przyjmujące państwa członkowskie na mocy wyroku z dnia 19 września 2013 r., Brey (C-140/12, EU:C:2013:565).
- 48 W duplice Zjednoczone Królestwo obstaje przy tym, że jego prawo krajowe znajduje zastosowanie zgodnie z normami kolizyjnymi z rozporządzenia nr 883/2004 i że osoba, która ma na jego terytorium zwykłe miejsce zamieszkania, może nie mieć mimo wszystko prawa do rozpatrywanych świadczeń społecznych.
- 49 Jeśli chodzi o rozbieżność między wersjami językowymi wyroku z dnia 19 września 2013 r., Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), Zjednoczone Królestwo uważa, że termin „*social benefits*” ma szersze znaczenie niż „*social security benefits*” i że jeśli w wyroku tym Trybunał używa tego pierwszego terminu zamiast drugiego we francuskiej oraz niemieckiej wersji językowej, to w każdym razie okoliczność ta rozszerza zakres stosowania zasady ustanowionej w pkt 44 tego wyroku, która obejmuje również świadczenia z zabezpieczenia społecznego. Zdaniem tego państwa członkowskiego z wyroku tego w żadnym wypadku nie wynika, że tezy przedstawione przez Trybunał ograniczałyby się wyłącznie do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych, co zresztą zostało potwierdzone w wyroku z dnia 11 listopada 2014 r., Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358).
- 50 Ponadto, zdaniem Zjednoczonego Królestwa trudno byłoby zrozumieć, dlaczego państwa członkowskie nie są zobowiązane do wypłacania specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych, które gwarantują minimum egzystencjalne obywatelom Unii, którym nie przysługuje prawo pobytu, lecz są zobowiązane do wypłacania świadczeń takich jak rozpatrywane świadczenia społeczne, które wychodzą poza gwarantowanie minimum egzystencjalnego, biorąc pod uwagę to, że te ostatnie świadczenia, jako wypłacane z podatków, mogą stanowić również nieracjonalne obciążenie dla finansów publicznych przyjmującego państwa członkowskiego w rozumieniu wyroku z dnia 19 września 2013 r., Brey (C-140/12, EU:C:2013:565).
- 51 Zjednoczone Królestwo dodaje, że rozpatrywane świadczenia społeczne posiadają w każdym razie cechy właściwe dla pomocy społecznej, chociaż nie chodzi o przesłankę wymaganą do tego, by zasada ustanowiona w wyroku z dnia 19 września 2013 r., Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), która dotyczy „świadczeń społecznych”, w ogóle znajdowała również zastosowanie do rozpatrywanych świadczeń społecznych. Zdaniem tego państwa członkowskiego Trybunał potwierdził w wyroku z dnia 11 listopada 2014 r., Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), że jedynie obywatele Unii, którzy nie są

czynni zawodowo i których pobyt spełnia przesłanki z art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38, mogą żądać równego traktowania z obywatelami krajowymi w odniesieniu do dostępu do świadczeń społecznych.

- 52 Wreszcie Zjednoczone Królestwo utrzymuje, że Komisja, podnosząc po raz pierwszy w swojej replice, że kryterium prawa pobytu stanowi „automatyczny mechanizm”, który nie zezwala na ocenę okoliczności konkretnego wypadku, jak wymaga tego Trybunał w wyroku z dnia 19 września 2013 r., Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), podnosi nowy zarzut, który powinien z tego względu, zgodnie z art. 127 regulaminu postępowania przed Trybunałem zostać uznany za niedopuszczalny.
- 53 W związku z tym Zjednoczone Królestwo utrzymuje również, że koncepcja funkcjonowania kryterium prawa pobytu przedstawiona przez Komisję w tym nowym zarzucie jest błędna. W praktyce służby administracyjne, które zarządzają rozpatrywanymi świadczeniami społecznymi, uwzględniają, wśród innych danych, informacje dostarczone przez Department for Work and Pensions (ministerstwo pracy i emerytur) celem ustalenia, czy osoba korzystała z pomocy społecznej. Informacje te pozwalają tym służbom ustalić, czy wnioskodawca ma prawo pobytu w Zjednoczonym Królestwie, a zatem czy ma prawo do rozpatrywanych świadczeń społecznych. W sytuacji gdy nie jest możliwe ustalenie, czy wnioskodawcy przysługuje prawo pobytu, dokonuje się indywidualnej oceny jego sytuacji osobistej, w tym historii opłaconych przez niego składek oraz tego, czy poszukuje on aktywnie zatrudnienia oraz czy ma realne perspektywy bycia zatrudnionym.

Ocena Trybunału

– W przedmiocie kwalifikacji rozpatrywanych świadczeń społecznych

- 54 W celu zbadania zasadności niniejszej skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego należy na wstępie ustalić, czy rozpatrywane świadczenia społeczne powinny zostać zakwalifikowane jako „świadczenia z pomocy społecznej”, czy „świadczenia z zabezpieczenia społecznego”.
- 55 W związku z tym należy przypomnieć, że ta skarga o stwierdzenie uchybienia dotyczy świadczeń rodzinnych (*child benefit*) oraz ulgi podatkowej na dziecko (*child tax credit*), czyli dwóch świadczeń pieniężnych, które mają na celu przyczynienie się do pokrycia obciążeń rodzinnych i które są finansowane nie ze składek beneficjentów, lecz z obowiązkowych poborów podatkowych.
- 56 Żadne z tych świadczeń nie zostało wpisane przez Zjednoczone Królestwo do załącznika X do rozporządzenia nr 883/2004, a strony postępowania nie spierały się co do tego, iż nie stanowią one specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych w rozumieniu art. 70 tego rozporządzenia.
- 57 Jeśli chodzi o świadczenia rodzinne, to z art. 141 ustawy z 1992 r. wynika, że każdy, kto ma na swoim utrzymaniu co najmniej jedno dziecko, jest uprawniony do tygodniowych świadczeń na każde dziecko zgodnie z przepisami tej ustawy.
- 58 Bezsporne jest, że świadczenia rodzinne stanowią świadczenia społeczne, mające zasadniczo pokryć część kosztów, które musi ponieść osoba mająca jedno lub więcej dzieci na utrzymaniu. Zasadniczo chodzi o świadczenie o charakterze powszechnym, które przyznawane jest każdej osobie na jej wniosek. Jednakże wnioskodawcy o wyższych dochodach powinni zwrócić w ramach rozliczania swoich zobowiązań podatkowych kwotę odpowiadającą maksymalnie otrzymanym świadczeniom.
- 59 Jeśli chodzi o ulgę podatkową na dziecko, jest również bezsporne, że chodzi o świadczenie pieniężne wypłacane każdej osobie mającej jedno lub kilkoro dzieci na utrzymaniu, którego wysokość zmienia się w zależności od dochodów rodziny, liczby dzieci na utrzymaniu, jak również innych czynników dotyczących indywidualnej sytuacji danej rodziny. Pomimo swojej nazwy ulga podatkowa na dziecko

odpowiada kwocie, którą właściwy organ administracji wypłaca okresowo beneficjentom i która wydaje się być związana z ich statusem podatników. Świadczenie to zastąpiło szereg dodatkowych świadczeń, które wypłacano osobom wnioskującym o różne świadczenia z zakresu minimum egzystencji, które były powiązane z dochodami pobieranymi z tytułu posiadania dzieci na utrzymaniu, a których wspólnym celem była walka z ubóstwem wśród dzieci.

- 60 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału świadczenia przyznawane automatycznie rodzinom, które spełniają niektóre obiektywne kryteria dotyczące między innymi ich rozmiaru, dochodów oraz środków kapitałowych, z wyłączeniem jakiegokolwiek indywidualnej i uznaniowej oceny potrzeb osobistych, a które mają na celu zmniejszenie obciążeń rodziny, należy uznać za świadczenia z zabezpieczenia społecznego (zob. podobnie w szczególności wyroki: z dnia 16 lipca 1992 r., Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, pkt 22; z dnia 10 października 1996 r., Hoever i Zachow, C-245/94 i C-312/94, EU:C:1996:379, pkt 27).
- 61 Zastosowanie kryteriów, o których mowa w poprzednim punkcie niniejszego wyroku, do rozpatrywanych świadczeń społecznych oznacza, że te ostatnie powinny zostać zakwalifikowane jako „świadczenia z zabezpieczenia społecznego” w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. j) rozporządzenia nr 883/2004, w związku z art. 1 lit. z) tego samego rozporządzenia.

– W przedmiocie zarzutu głównego

- 62 Poprzez swój zarzut główny podniesiony w uzasadnieniu niniejszej skargi Komisja zarzuca Zjednoczonemu Królestwu uzależnienie przyznania rozpatrywanych świadczeń społecznych od tego, by wnioskodawca spełniał – poza kryterium związanym z okolicznością, iż „ma zwykle miejsce zamieszkania” na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, o którym mowa w art. 11 ust. 3 lit. e) rozporządzenia nr 883/2004, w związku z art. 1 lit. j) tego samego rozporządzenia – kryterium prawa pobytu. Badanie tego ostatniego kryterium tworzy w ten sposób, zdaniem Komisji, dodatkowy warunek, który nie był przewidziany.
- 63 W tym względzie należy zauważyć, że art. 11 ust. 3 lit. e) rozporządzenia nr 883/2004, na którym opiera się Komisja, stanowi normę kolizyjną, mającą na celu określenie właściwego ustawodawstwa krajowego, stosowanego w przypadku pobierania świadczeń z zabezpieczenia społecznego, wymienionych w art. 3 ust. 1 tego rozporządzenia, wśród których widnieją świadczenia rodzinne, o które mogą się ubiegać osoby inne niż wymienione w art. 11 ust. 3 lit. a)–d) tego rozporządzenia, tj. zasadniczo osoby, które nie są czynne zawodowo.
- 64 Artykuł 11 ust. 3 lit. e) rozporządzenia nr 883/2004 ma na celu nie tylko uniknięcie jednoczesnego stosowania kilku krajowych ustawodawstw do określonej sytuacji i mogących z tego wyniknąć komplikacji, ale również zapobieżenie pozbawieniu osób objętych zakresem stosowania tego rozporządzenia ochrony w dziedzinie zabezpieczenia społecznego z uwagi na brak ustawodawstwa, jakie by miało do nich zastosowanie (zob., w szczególności, wyrok z dnia 19 września 2013 r., Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 65 Natomiast przepis ten, jako taki, nie ma na celu ustanowienia materialnych warunków, od których zależy istnienie prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego. Do ustawodawstwa każdego państwa członkowskiego należy zasadniczo ustalenie tych warunków (zob. podobnie wyroki: z dnia 19 września 2013 r., Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 11 listopada 2014 r., Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, pkt 89).
- 66 Nie można więc wywodzić z art. 11 ust. 3 lit. e) rozporządzenia nr 883/2004 w związku z jego art. 1 lit. j) tego rozporządzenia, że prawo Unii stoi na przeszkodzie przepisowi krajowemu, uzależniającemu prawo do świadczeń społecznych, takich jak rozpatrywane świadczenia społeczne, od tego, czy wnioskodawcy przysługiwało prawo do legalnego pobytu w danym państwie członkowskim.

- 67 Rozporządzenie nr 883/2004 nie wprowadza bowiem wspólnego systemu zabezpieczenia społecznego, lecz pozostawia odrębne systemy krajowe i ma na celu jedynie zapewnienie ich koordynacji w celu zagwarantowania skutecznego korzystania ze swobody przepływu osób. Pozwala ono zatem na dalsze istnienie odrębnych systemów krajowych, z których wynikają odrębne wierzytelności względem różnych instytucji krajowych, przeciwko którym uprawnionemu przysługują bezpośrednie roszczenia na podstawie bądź jedynie prawa krajowego, bądź prawa krajowego uzupełnionego w razie konieczności prawem Unii (wyrok z dnia 19 września 2013 r., Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, pkt 43).
- 68 Tymczasem z orzecznictwa Trybunału wynika, że nic nie stoi co do zasady na przeszkodzie temu, by przyznawanie świadczeń społecznych obywatelom Unii, którzy nie są czynni zawodowo, było uzależnione od wymogu spełnienia przez nich warunków posiadania prawa do legalnego pobytu w przyjmującym państwie członkowskim (zob. podobnie w szczególności wyroki: z dnia 19 września 2013 r., Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, pkt 44; z dnia 11 listopada 2014 r., Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, pkt 83).
- 69 Przewidziana w art. 11 ust. 3 lit. e) rozporządzenia nr 883/2004 norma kolizyjna nie jest tym samym przeinaczona, w przeciwieństwie do tego, co podnosi Komisja, przez kryterium prawa pobytu, gdyż stanowi ono integralną część warunków przyznania rozpatrywanych świadczeń społecznych.
- 70 Niemniej jednak należy zauważyć, że podniesiony przez Komisję argument, zgodnie z którym osoba, która nie spełnia warunków wymaganych do tego, by móc pobierać rozpatrywane świadczenia społeczne, znajduje się w sytuacji, w której ani prawo Zjednoczonego Królestwa, ani żadne inne prawo nie znajduje wobec niej zastosowania, nie może również zostać uwzględniony.
- 71 Taka sytuacja nie różni się bowiem od sytuacji, w której znajduje się wnioskodawca niespełniający jednego z warunków wymaganych do tego, aby móc pobierać świadczenia rodzinne z jakiegokolwiek innego powodu, który z tego względu faktycznie nie byłby uprawniony do takiego świadczenia w żadnym państwie członkowskim. Tymczasem ta okoliczność nie jest spowodowana tym, że nie znajduje wobec niego zastosowanie żadne inne prawo, lecz tym, że wnioskodawca nie spełnia warunków merytorycznych przewidzianych przez państwo członkowskie, którego prawo znajduje wobec niego zastosowanie na mocy norm kolizyjnych.
- 72 W tym względzie należy również przypomnieć, że Zjednoczone Królestwo, od chwili udzielenia odpowiedzi na opinię z uzasadnieniem stale kwestionowało to, że chciało uzależnić weryfikację zwykłego charakteru miejsca zamieszkania wnioskodawcy na jego terytorium od spełnienia warunku, by przysługiwało mu legalne prawo pobytu. Jak bowiem zasadniczo zauważył rzecznik generalny w pkt 54 swojej opinii, z żadnego dokumentu zawartego w przedłożonych Trybunałowi aktach sprawy nie wynika, by Zjednoczone Królestwo zamierzało powiązać kryterium prawa pobytu z kontrolą zwykłego miejsca zamieszkania w rozumieniu art. 11 ust. 3 lit. e) rozporządzenia nr 883/2004. Jak utrzymywało to państwo członkowskie podczas rozprawy, zgodność z prawem pobytu wnioskodawcy na terytorium stanowi warunek merytoryczny, który osoby nieczynne zawodowo powinny spełnić, aby móc pobierać rozpatrywane świadczenia społeczne.
- 73 W świetle powyższych uwag, ponieważ Komisja nie wykazała, że kryterium prawa pobytu wprowadzone przez ustawodawstwo Zjednoczonego Królestwa narusza samo w sobie art. 11 ust. 3 lit. e) rozporządzenia nr 883/2004, w związku z art. 1 lit. j) tego samego rozporządzenia, należy oddalić zarzut podniesiony przez tę instytucję tytułem głównym.

– W przedmiocie zarzutu pomocniczego

- 74 Pomocniczo, w razie gdyby Trybunał orzekł, że weryfikacja kryterium prawa pobytu nie jest jako taka zawarta w weryfikacji zwykłego miejsca zamieszkania osoby wnioskującej o rozpatrywane świadczenia społeczne i że kontroli tego pierwszego kryterium dokonuje się w sposób autonomiczny, Komisja

utrzymuje, że wprowadzenie kryterium prawa pobytu do ustawodawstwa krajowego nieuchronnie prowadzi do dyskryminacji bezpośredniej lub co najmniej pośredniej, zakazanej na mocy art. 4 rozporządzenia nr 883/2004.

- 75 Należy w związku z tym przypomnieć, że jak wspomniano w pkt 68 niniejszego wyroku, nic nie stoi zasadniczo na przeszkodzie temu, by przyznanie świadczeń społecznych obywatelom Unii, którzy nie są czynni zawodowo, było uzależnione od merytorycznego warunku, by obywatele ci spełniali wymogi związane z posiadaniem legalnego prawa pobytu w przyjmującym państwie członkowskim.
- 76 Niemniej jednak przyjmujące państwo członkowskie, które w celu przyznania świadczeń społecznych, takich jak rozpatrywane świadczenia społeczne, wymaga legalności pobytu obywatela innego państwa członkowskiego na swoim terytorium, dopuszcza się dyskryminacji pośredniej.
- 77 Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przepis prawa krajowego należy uznać za pośrednio dyskryminujący, gdy ze swej natury dotyka on bardziej obywateli innych państw członkowskich niż obywateli danego państwa członkowskiego i w konsekwencji istnieje ryzyko postawienia tych pierwszych w gorszej sytuacji (zob. podobnie wyrok z dnia 13 kwietnia 2010 r., *Bressol i in.*, C-73/08, EU:C:2010:181, pkt 41).
- 78 W ramach niniejszej skargi uregulowanie krajowe wymaga od osób wnioskujących o przyznanie rozpatrywanych świadczeń, by przysługiwało im prawo pobytu w Zjednoczonym Królestwie. Tym samym uregulowanie to wprowadza nierówne traktowanie obywateli brytyjskich oraz obywateli innych państw członkowskich, ponieważ taki warunek miejsca zamieszkania łatwiej jest spełnić obywatelom brytyjskim, którzy częściej mają zwykle miejsce zamieszkania w Zjednoczonym Królestwie, niż obywatelom innych państw członkowskich, których miejsce zamieszkania znajduje się co do zasady w innym niż Zjednoczone Królestwo państwie członkowskim (zob. analogicznie wyrok z dnia 13 kwietnia 2010 r., *Bressol i in.*, C-73/08, EU:C:2010:181, pkt 45).
- 79 Aby taka dyskryminacja pośrednia była uzasadniona, powinna być odpowiednia dla zapewnienia realizacji słusznego celu i nie może wykraczać poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia tego celu (zob. w szczególności podobnie wyrok z dnia 20 czerwca 2013 r., *Giersch i in.*, C-20/12, EU:C:2013:411, pkt 46).
- 80 W związku z tym należy stwierdzić, że z orzecznictwa Trybunału wynika, iż konieczność ochrony finansów przyjmującego państwa członkowskiego uzasadnia możliwość kontroli legalnego charakteru pobytu w chwili przyznania świadczenia społecznego, w szczególności osobom pochodzącym z innych państw członkowskich, które nie są czynne zawodowo, ponieważ może to mieć konsekwencje w zakresie globalnego poziomu pomocy, jaka może zostać przyznana przez to państwo (zob. podobnie w szczególności wyroki: z dnia 20 września 2001 r., *Grzelczyk*, C-184/99, EU:C:2001:458, pkt 44; z dnia 15 marca 2005 r., *Bidar*, C-209/03, EU:C:2005:169, pkt 56; z dnia 19 września 2013 r., *Brey*, C-140/12, EU:C:2013:565, pkt 61; z dnia 11 listopada 2014 r., *Dano*, C-333/13, EU:C:2014:2358, pkt 63).
- 81 Co się tyczy proporcjonalności kryterium prawa pobytu, należy stwierdzić, że jak zauważył rzecznik generalny w pkt 92 swojej opinii, weryfikacja przez władze krajowe w ramach przyznawania rozpatrywanych świadczeń społecznych, czy wnioskodawca nie znajduje się nielegalnie na jego terytorium, winna być rozumiana jako przypadek badania legalności pobytu obywatela Unii zgodnie z art. 14 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2004/38, przez co musi również spełniać określone tam wymogi.
- 82 W tym względzie należy przypomnieć, że na podstawie art. 14 ust. 2 dyrektywy 2004/38 obywatelom Unii i członkom ich rodzin przysługuje prawo pobytu określone w art. 7, 12 i 13 tej dyrektywy, o ile spełniają warunki ustanowione w tych przepisach. W pewnych szczególnych przypadkach, kiedy istnieją racjonalne wątpliwości co do spełniania przez obywatela Unii lub członków jego rodziny

warunków określonych w tych przepisach, państwa członkowskie mogą dokonać weryfikacji, czy tak właśnie jest. Tymczasem art. 14 ust. 2 dyrektywy 2004/38 stanowi, że weryfikacja nie jest przeprowadzana systematycznie.

- 83 Ze sformułowanych przez Zjednoczone Królestwo podczas rozprawy przed Trybunałem uwag wynika, że w odniesieniu do każdego z rozpatrywanych świadczeń społecznych wnioskodawca powinien wskazać w formularzu wniosku szereg danych, które wykażą istnienie lub brak prawa pobytu w Zjednoczonym Królestwie, a dane te są następnie weryfikowane przez organy właściwe w zakresie przyznania danego świadczenia. Wyłącznie zatem w szczególnych wypadkach wymaga się od wnioskodawców, aby przedstawili dowód na to, że faktycznie przysługuje im legalne prawo pobytu na terytorium Zjednoczonego Królestwa, tak jak zadeklarowali to w formularzu wniosku.
- 84 Tym samym, z posiadanych przez Trybunał informacji wynika, że w przeciwieństwie do tego, co utrzymuje Komisja, kontrola poszanowania warunków określonych w dyrektywie 2004/38 w odniesieniu do istnienia prawa pobytu nie jest przeprowadzana systematycznie, a w rezultacie nie jest sprzeczna z wymogami art. 14 ust. 2 wspomnianej dyrektywy. Tylko w wypadku wątpliwości organy brytyjskie przeprowadzają konieczne weryfikacje celem ustalenia, czy wnioskodawca spełnia warunki przewidziane w dyrektywie 2004/38, w szczególności określone w jej art. 7, a tym samym, czy przysługuje mu legalne prawo pobytu na terytorium tego państwa członkowskiego w rozumieniu tej dyrektywy.
- 85 W tym kontekście Komisja, do której należy ustalenie istnienia podnoszonego uchybienia i przedstawienie Trybunałowi dowodów koniecznych do tego, by mógł on sprawdzić istnienie tego uchybienia (zob. w szczególności wyrok z dnia 23 grudnia 2015 r., Komisja/Grecja, C-180/14, EU:C:2015:840, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo), nie przedstawiła dowodów wykazujących, że taka kontrola nie spełnia warunków proporcjonalności, że nie jest odpowiednia do zapewnienia realizacji celu w postaci ochrony finansów publicznych i że wykracza poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia tego celu.
- 86 Z powyższego wynika, że okoliczność, iż ustawodawstwo krajowe rozpatrywane w ramach niniejszej skargi przewiduje, iż w celu przyznania rozpatrywanych świadczeń społecznych właściwe organy Zjednoczonego Królestwa wymagają od obywateli innych państw członkowskich, którzy ubiegają się o przyznanie im takich świadczeń, legalności pobytu na swoim terytorium, nie stanowi dyskryminacji zakazanej na mocy art. 4 rozporządzenia nr 883/2004.
- 87 W konsekwencji skargę należy oddalić w całości.

W przedmiocie kosztów

- 88 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Zjednoczone Królestwo wniosło o obciążenie kosztami postępowania Komisji, a instytucja ta przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

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

- 1) **Skarga zostaje oddalona.**
- 2) **Komisja Europejska zostaje obciążona kosztami postępowania.**

Podpisy