Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PEDRA CRUZA VILLALÓNA
przedstawiona w dniu 6 października 2015 r.[1]

Sprawa C-308/14

Komisja Europejska
przeciwko

Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej

[skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wniesiona przez Komisję przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej] — Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego — Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego — Rozporządzenie (WE) nr 883/2004 — Artykuł 4 — Równość traktowania w związku z dostępem do świadczeń zabezpieczenia społecznego — Świadczenia rodzinne — Prawo pobytu — Dyrektywa 2004/38/WE — Prawo krajowe odmawiające przyznania zasiłków rodzinnych i ulgi podatkowej ze względu na dzieci osobom, które nie mają prawa pobytu w tym państwie członkowskim

1. Komisja zarzuca Zjednoczonemu Królestwu uchybienie zobowiązaniom wynikającym z rozporządzenia nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego[2], z uwagi na wymóg przejścia „testu prawa pobytu" przez wnioskującego o określone świadczenia socjalne, i wskazuje, że test ten jest niezgodny z duchem rozporządzenia oraz ma dodatkowo charakter dyskryminujący.

2. Wobec tego podobnie jak w ostatnio wydanych wyrokach Brey[3], Dano[4] i Alimanovic[5] Trybunał będzie znów udzielał odpowiedzi na pytanie o związek pomiędzy rozporządzeniem nr 883/2004 oraz dyrektywą 2004/38[6]. W tym przypadku, chociaż występują tu ważkie różnice, również istotna jest kwestia zgodności z prawem uwzględniania legalności pobytu w kontekście rozpoznawania spraw w zakresie świadczeń socjalnych. Zatem to co wówczas stanowiło w ramach pytań prejudycjalnych kwestię interpretacji dyrektywy, wpływającej w pewnym stopniu na rozporządzenie nr 883/2004, staje się obecnie problemem spełnienia zobowiązań wynikających z rozporządzenia, przy czym dyskutowana jest sama istotność dyrektywy w okolicznościach niniejszej sprawy.

1 — Język oryginału: hiszpański.

2 — Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. (Dz.U. L 166, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 5, s. 72).

3 — C-140/12, EU:C:2013:565.

4 — C-333/13, EU:C:2014:2358.

5 — C-67/14, EU:C:2015:210. Zobacz również opinia rzecznika generalnego M. Whateleta przedstawiona w sprawie García-Nieto i in., C-299/14, EU:C:2015:366.

6 — Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii oraz członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 oraz uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. L 158, s. 77).

3. Zarzut, o charakterze zdecydowanie podstawowym, traktowania dyskryminującego podniesiony przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, wymaga zasadniczo dokonania generalnego rozróżnienia pomiędzy dwoma zagadnieniami, tj. z jednej strony kwestią zasadniczą, czy działanie rozporządzenia powinno lub też nie powinno pozostawiać w nawiasie przepisy dyrektywy 2004/38 dotyczące legalności pobytu obywatela Unii w państwie członkowskim innym niż jego własne, a z drugiej strony kwestią zasadniczo odmienną, dotyczącą okoliczności oraz warunków, w jakich, jeżeli w ogóle, weryfikacja legalności pobytu jest do pogodzenia z zakazem dyskryminacji z art. 4 rozporządzenia nr 883/2004.

I – **Ramy prawne**

A – *Prawo Unii*

1. Rozporządzenie nr 883/2004

4. Na mocy art. 1 lit. j), z) rozporządzenia nr 883/2004:

„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”.

5. Na mocy art. 3 ust. 1 lit. j) rozporządzenia:

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

[…]

j) świadczeń rodzinnych;”.

6. Artykuł 4 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”.

7. Artykuł 11 ust. 1 i ust. 3 lit. e) rozporządzenia stanowi:

„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 art. 12 do 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".

8. Artykuł 67 rozporządzenia stanowi, co następuje:

„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".

2. Dyrektywa 2004/38

9. Artykuł 7 dyrektywy 2004/38 ma następujące brzmienie:

„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 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".

10. Na mocy art. 14 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/jej rodziny z systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego.

[…]".

11. Zgodnie z art. 15 ust. 1 „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".

12. Artykuł 24 dyrektywy, zatytułowany „Równe traktowanie" stanowi:

„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 nie będących pracownikami najemnymi, osób pracujących na własny rachunek, osób, które zachowują ten status, i członków ich rodziny".

B – *Prawo krajowe*

13. Właściwe ustawodawstwo brytyjskie będzie przedstawiane stopniowo w ramach niniejszej opinii.

II – **Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi**

14. W trakcie 2008 r. do Komisji wpłynęły liczne skargi obywateli innych państw członkowskich zamieszkałych w Zjednoczonym Królestwie wskazujących, że właściwe władze brytyjskie odmówiły im przyznania określonych świadczeń socjalnych z uwagi na brak prawa pobytu w tym państwie.

15. Komisja wystosowała do tego państwa członkowskiego pismo wzywające do udzielenia wyjaśnień, na które udzieliło ono odpowiedzi w pismach z dnia 1 października 2008 r. oraz z dnia 20 stycznia 2009 r., wskazując, że zgodnie z ustawodawstwem brytyjskim, o ile prawo pobytu w Zjednoczonym Królestwie jest przyznane wszystkim obywatelom brytyjskim, o tyle przyjmuje się, że obywatelom innych państw członkowskich, w określonych okolicznościach, nie przysługuje prawo pobytu. Zdaniem rządu 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 nieaktywna gospodarczo dysponowała wystarczającymi środkami, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego.

16. W dniu 4 lipca 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 mieć prawo pobytu w tym państwie, co stanowi podstawę do bycia uznanym za osobę zwykle przebywającą w Zjednoczonym Królestwie.

17. W dniu 30 lipca 2010 r. rząd Zjednoczonego Królestwa odpowiedział na wezwanie do usunięcia uchybienia, wskazując, że jego system krajowy nie jest dyskryminujący i iż wymóg prawa pobytu znajduje uzasadnienie jako środek proporcjonalny do zagwarantowania, aby świadczenia były wypłacane jedynie osobom zintegrowanym w stopniu wystarczającym w Zjednoczonym Królestwie.

18. Pismem z dnia 29 września 2011 r. Komisja przedstawiła opinię, na którą Zjednoczone Królestwo odpowiedziało pismem z dnia 29 listopada 2011 r.

19. Komisja, nieprzekonana tą odpowiedzią, wniosła niniejszą skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Wobec stwierdzeń Trybunał w wyroku Brey[7] z września 2013 r., Komisja postanowiła ograniczyć skargę do wskazanych świadczeń rodzinnych, tj. zasiłków rodzinnych i ulg podatkowych ze względu na dzieci, z wyłączeniem „specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych”, które również były przedmiotem uzasadnionej opinii, a które zgodnie z wyrokiem Brey, mogą zostać uznane za „pomoc społeczną” w rozumieniu art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38.

7 — C-140/12, EU:C:2013:565.

III – **Postępowanie przed Trybunałem**

A – *Skarga Komisji*

1. Główny zarzut

20. Główny zarzut, który Komisja formułuje przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, dotyczy tego, że wymagając od wnioskujących o zasiłki rodzinne i ulgi podatkowe ze względu na dzieci posiadania prawa pobytu w Zjednoczonym Królestwie jako przesłanki bycia traktowanym jako osoby zwykle przebywające [8] w tym państwie członkowskim, Zjednoczone Królestwo wprowadziło wymóg, który nie widnieje w rozporządzeniu nr 883/2004, a który pozbawia osoby go niespełniające ochrony prawnej w zakresie zabezpieczenia społecznego państw członkowskich, którą to ochronę stara się zapewnić rozporządzenie.

21. Zdaniem Komisji definicja „zamieszkania" z art. 1 lit. j) rozporządzenia nr 883/2004 stanowi, że do celów stosowania niniejszego rozporządzenia zamieszkanie oznacza „miejsce, w którym osoba zwykle przebywa" [9]. Według Komisji miejsce to należy określić na podstawie okoliczności wyłącznie faktycznych, tj. w szczególności gdzie dana osoba ma centrum swoich interesów, natomiast nie ma tu znaczenia art. 7 dyrektywy 2004/38. Komisja dodaje, że art. 11 ust. 3 lit. e) rozporządzenia nr 883/2004 ustanawia system norm kolizyjnych, służący określeniu państwa członkowskiego, którego ustawodawstwu podlegają osoby, do których stosuje się rozporządzenie nr 883/2004. Zatem, również zdaniem Komisji, wymóg „prawa pobytu", ustanowiony przez Zjednoczone Królestwo „wyłącza stosowanie" przepisów rozporządzenia określających prawo właściwe i w rezultacie żadne państwo członkowskie nie jest zobowiązane do wypłacania określonych świadczeń rodzinnych osobom, których to dotyczy, niezależnie od tego, iż mieszkają one w państwie członkowskim i mają dzieci na swoim utrzymaniu.

2. Zarzut ewentualny

22. W sposób ewentualny Komisja zarzuca Zjednoczonemu Królestwu, iż wprowadzając wymóg prawa pobytu jako przesłankę otrzymania określonych świadczeń zabezpieczenia społecznego, który to wymóg obywatele Zjednoczonego Królestwa automatycznie spełniają, tworzy sytuację dyskryminacji bezpośredniej w stosunku do obywateli innych państw członkowskich, naruszając w ten sposób art. 4 rozporządzenia nr 883/2004.

23. Zdaniem Komisji Zjednoczone Królestwo przeszło w trakcie uprzedniego postępowanie administracyjnego od twierdzenia, że kryterium „prawa pobytu" stanowi dodatkowy element testu zwykłego przebywania [10] do tezy, iż chodzi tu o przesłankę autonomiczną, dyskryminującą, lecz uzasadnioną. Komisja, wspierając się opinią rzecznik generalnej E. Sharpston przedstawioną w sprawie Bressol i in. [11], wskazuje, że wymóg prawa pobytu oznacza dyskryminację bezpośrednią z uwagi na przynależność państwową. Chodzi tu o wymóg, który stosuje się wyłącznie do obcokrajowców,

8 — W rzeczywistości, jak wskazuje Zjednoczone Królestwo, test zwykłego przebywania (faktycznie stosowany do innych świadczeń socjalnych, będących przedmiotem uzasadnionej opinii, lecz których nie dotyczy skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego) nie jest tym stosowanym w przypadku spornych świadczeń w niniejsze sprawie, gdzie wymaga się, aby wnioskujący „znajdował się w Zjednoczonym Królestwie". Jeden z wymogów, który musi zostać spełniony, aby można było uznać, że ktoś „znajduje się w Zjednoczonym Królestwie" to, poza przebywaniem tam fizycznie oraz posiadaniem zwykłego miejsca zamieszkania w tym państwie członkowskim, konieczność posiadania prawa pobytu.

9 — W przeciwieństwie do „pobytu", który zgodnie z art. 1 lit. k) rozporządzenia nr 883/2004 oznacza „pobyt czasowy".

10 — W istocie test służący ustaleniu, czy wnioskujący znajduje się w Zjednoczonym Królestwie, zob. przypis 8.

11 — C-73/08, EU:C:2009:396. Rozumowanie rzecznika generalnego nie zostało przejęte w wyroku Bressol i in., C-73/08, EU:C:2010:181, gdzie uznano, że nierówne traktowanie stanowi dyskryminację pośrednią (pkt 47).

ponieważ obywatele brytyjscy mieszkający w Zjednoczonym Królestwie automatycznie go spełniają, i który zdaniem Komisji narusza zasadę równości z art. 4 rozporządzenia nr 883/2004. Skoro chodzi tu o dyskryminację bezpośrednią, to w grę nie może wchodzić, jak wskazuje Komisja, jakiekolwiek uzasadnienie.

24. Nawet jeżeli założyć, że chodzi tu o dyskryminację bezpośrednią, jak twierdzi Zjednoczone Królestwo, to państwo członkowskie nie przywołuje zdaniem Komisji żadnego argumentu, który pozwala uznać, że kwestionowane nierówne traktowanie ma charakter adekwatny i proporcjonalny do tego, aby zagwarantować rzeczywisty związek pomiędzy wnioskującym o świadczenie a przyjmującym państwem członkowskim.

25. Z drugiej strony Zjednoczone Królestwo wskazało, że osoby nieaktywne zawodowo nie powinny stać się obciążeniem dla systemu pomocy społecznej państwa przyjmującego, chyba że są w jakiś sposób związane z tym państwem. Komisja dopuszcza, że państwo członkowskie może upewniać się, iż istnieje rzeczywisty związek między wnioskującym o świadczenie a właściwym państwem członkowskim, lecz w przypadku świadczeń zabezpieczenia społecznego samo rozporządzenie nr 883/2004 stanowi, w jaki sposób udowadnia się istnienie tego rzeczywistego związku (w tym przypadku konkretnie za pomocą kryterium zwykłego przebywania), a państwa członkowskie nie mogą zmieniać jego postanowień i dodawać innych wymogów. Zdaniem Komisji Zjednoczone Królestwo nie spróbowało nawet wykazać, w jaki sposób kryterium prawa pobytu jest adekwatne do stwierdzenia, czy osoba ma wystarczający związek ze Zjednoczonym Królestwem przy przyznawaniu jej świadczeń zabezpieczenia społecznego w ramach rozporządzenia.

B – *Odpowiedź na skargę*

26. W odpowiedzi na skargę oraz główny zarzut Komisji Zjednoczone Królestwo przywołuje zasadniczo wyrok Brey [12], w którym Trybunał oddalił wówczas te same argumenty Komisji, które ta przywołuje również w niniejszej sprawie i stwierdził, 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" (pkt 44). Również orzekł, że cel z art. 70 ust. 4 rozporządzenia nr 883/2004, który ustanawia podobnie jak art. 11 „normę kolizyjną", to uniknięcie równoczesnego stosowania różnych ustawodawstw krajowych oraz wykluczenie sytuacji, w której osoby objęte zakresem stosowania rozporządzenia zostaną pozbawione ochrony w zakresie zabezpieczenia społecznego wobec braku właściwego ustawodawstwa, natomiast nie jest nim określenie wymogów materialnych dla istnienia prawa do świadczeń, o które chodziło w tamtym przypadku (specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne), lecz „ustalenie tych warunków należy co do zasady do ustawodawstwa każdego z państw członkowskich" (pkt 41). 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 (wymieniający specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne), w chwili określania prawa krajowego, któremu podlega wnioskujący.

27. W odniesieniu do zarzutu ewentualnego Komisji Zjednoczone Królestwo stwierdza, że zarzut dyskryminacji bezpośredniej pojawia się po raz pierwszy w skardze i nie widniał w uzasadnionej opinii, którą skierowała do niego Komisja w ramach uprzedniego postępowania administracyjnego. Uważa, że Trybunał orzekł już w różnych wyrokach, iż z prawem Unii jest zgodne wymaganie od obywateli

12 — C-140/12, EU:C:2013:565. W wyroku Trybunał doszedł do wniosku, że austriacki „dodatek wyrównawczy przeznaczony do uzupełnienia emerytury", będący przedmiotem sprawy, powinien zostać uznany za „specjalne nieskładkowe świadczenie pieniężne" w rozumieniu rozporządzenia nr 883/2004, jako „świadczenie z zakresu pomocy społecznej" w rozumieniu dyrektywy 2004/38. Z tego powodu uznano co do zasady zgodność z prawem Unii to, że prawo do otrzymania takiego dodatku wyrównawczego zależy w przepadku obywateli Unii od udowodnienia przez nich, że mają „prawo legalnego pobytu" w Austrii, w celu zagwarantowania, że otrzymanie tego świadczenia przez obywateli Unii nieaktywnych gospodarczo nie będzie stanowić nieracjonalnego obciążenia dla austriackich finansów. W każdym razie uznano, że należy zbadać szczególne okoliczności konkretnego przypadku, aby ustalić, czy przyznanie kwestionowanego świadczenia w sytuacji takiej jak ta, w jakiej znajduje się P. Brey może stanowić nieracjonalne obciążenie dla krajowego systemu pomocy społecznej.

nieaktywnych zawodowo, aby wykazali, że mają prawo pobytu jako przesłanki do ubiegania się również o świadczenia zabezpieczenia społecznego i że dyrektywa 2004/38 uznaje wprost tę możliwość po to, aby obywatele ci nie stanowili nieracjonalnego obciążenia dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim. W świetle tej zasady należy dokonywać wykładni zasady równego traktowania z art. 4 rozporządzenia nr 883/2004.

28. Zjednoczone Królestwo wskazuje, że wymóg dysponowania prawem pobytu to tylko jedna z trzech kumulatywnych przesłanek, jakie łącznie musi spełnić wnioskujący, aby udowodnić, że znajduje się w Zjednoczonym Królestwie. Spełnienie pozostałych dwóch (obecność i zwyczajne przebywanie) jest niezależne od obywatelstwa wnioskującego, zatem obywatel Zjednoczonego Królestwa nie spełnia automatycznie wymogu „znajdowania się w Zjednoczonym Królestwie", który daje mu prawo do spornych świadczeń. Jednakże Zjednoczone Królestwo przyznaje [13], iż spełnienie tych przesłanek jest prostsze w przypadku jego obywateli niż w przypadku obywateli innych państw członkowskich i że mamy tu do czynienia ze środkiem pośrednio dyskryminującym [14]. Jednak zdaniem Zjednoczonego Królestwa środek ten jest obiektywnie uzasadniony, co potwierdza pkt 44 wyroku Brey [15] w podobnej sprawie, tj. ma na celu ochronę finansów publicznych, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że sporne świadczenia nie są finansowane ze składek uprawnionych, lecz z podatków. Dodatkowo brak jest jakichkolwiek wskazówek, iż jest on nieproporcjonalny w odniesieniu do celu w rozumieniu wyroku Brey [16].

C – *Replika*

29. Co się tyczy głównego zarzutu w ramach repliki Komisja wskazuje, że wyrok Brey [17] odnosił się jedynie do stosowania dyrektywy 2004/38 w związku ze specjalnymi nieskładkowymi świadczeniami pieniężnymi, które zawierają cechy charakterystyczne zarówno dla zabezpieczenia społecznego jak i pomocy społecznej, podczas gdy niniejsza skarga odnosi się do świadczeń rodzinnych w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. j) rozporządzenia nr 883/2004, tj. do prawdziwych świadczeń zabezpieczenia społecznego, do których dyrektywa 2004/38 się nie stosuje. W tym względzie Komisja przywołuje problem związany z tłumaczeniem wyroku Brey, który sprawia, że w pkt 44 angielskiej wersji językowej mowa jest o „social security benefits", podczas gdy niemiecka wersja językowa (wersja autentyczna, biorąc pod uwagę, że chodziło o sprawę austriacką) odnosi się do „Sozialleistungen" [18].

30. Komisja zwraca uwagę na fakt, że ustawodawstwo Zjednoczonego Królestwa zamiast wspierać swobodę przemieszczania się obywateli Unii, co jest celem leżącym u podstaw prawa Unii w obszarze koordynacji systemów zabezpieczania społecznego, zniechęca do korzystania z niej, wprowadzając przeszkodę w korzystaniu z tej swobody w postaci dyskryminacji z tytułu przynależności państwowej, co sprawia, że ktoś może nie mieć prawa do spornych świadczeń rodzinnych ani w państwie pochodzenia, w którym już zwykle nie przebywa, ani w państwie przyjmującym, skoro nie dysponuje w nim prawem pobytu.

31. Jeżeli chodzi o zarzut alternatywny, Komisja w replice krytykuje Zjednoczone Królestwo za interpretowanie przepisu kolizyjnego z art. 11 rozporządzenia nr 883/2004 w sposób pozwalający państwu członkowskiemu wprowadzić dyskryminujący wymóg dostępu do świadczeń zabezpieczenia społecznego. Wskazanie, że państwa członkowskie mogą wprowadzić zgodne z prawem ograniczenia, tak aby obywatel Unii nie stał się nieracjonalnym obciążeniem dla systemu zabezpieczenia społecznego przyjmującego państwa członkowskiego, dotyczy jedynie pomocy społecznej, a nie świadczeń

13 — Punkt 35 odpowiedzi na skargę.

14 — Punkt 36 odpowiedzi na skargę.

15 — C-140/12, EU:C:2013:565.

16 — C-140/12, EU:C:2013:565, pkt 71–78.

17 — C-140/12, EU:C:2013:565.

18 — We francuskiej wersji językowej „prestations sociales", co odpowiada „social benefits"; w hiszpańskiej wersji językowej „prestaciones sociales".

zabezpieczenia społecznego. Właśnie dlatego, że mechanizm koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego stanowi, iż wypłata świadczeń rodzinnych dokonywana jest przez państwo członkowskie, gdzie osoba z dziećmi na utrzymaniu zwykle przebywa, cel ochrony finansów publicznych, który przywołuje Zjednoczone Królestwo nie stanowi uzasadnionego celu. W każdym razie kryterium ustanowione przez Zjednoczone Królestwo nie jest ani proporcjonalne do osiągnięcia tego celu (np. ktoś, kto opłacał podatki w Zjednoczonym Królestwie przez wiele lat, lecz jest przez pewien czas pozbawiony zatrudnienia, może stracić prawo pobytu w tym państwie członkowskim i w rezultacie prawo do świadczenia, o które chodzi), ani też nie gwarantuje oceny okoliczności konkretnego przypadku, jak wymaga wyrok Brey [19].

D – *Duplika*

32. W duplice Zjednoczone Królestwo obstaje przy stanowisku, że jego prawo krajowe może być stosowane zgodnie z normami kolizyjnymi rozporządzenia nr 883/2004 i osoba, która w tym państwie członkowskim zwykle przebywa może nie mieć mimo wszystko prawa do konkretnych świadczeń socjalnych, o które chodzi.

33. Zjednoczone Królestwo uznaje, że termin „social benefits" ma szersze znaczenie niż „social security benefits" oraz jeżeli wyrok Brey [20] używa tego pierwszego terminu zamiast drugiego we francuskiej oraz niemieckiej wersji językowej, to w każdym razie okoliczność ta rozszerza zakres zasady ustanowionej w pkt 44, która obejmuje również świadczenia z zabezpieczenia społecznego. W żadnym razie w wyroku Brey nie stwierdza się, że rozstrzygnięcie Trybunału ogranicza się wyłącznie do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych. To samo dotyczy wyroku Dano [21].

34. Dodatkowo zdaniem Zjednoczonego Królestwa trudno byłoby zrozumieć, dlaczego państwa członkowskie nie są zobowiązane do wypłacania specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych, które gwarantują minimum egzystencjalne obywatelom Unii bez prawa pobytu, lecz są zobowiązane do wypłacania świadczeń takich jak te będące przedmiotem sporu w niniejszej sprawie, które wychodzą poza gwarantowanie minimum egzystencjalnego, a które jako wypłacane z podatków, mogą stanowić również nieracjonalne obciążenie dla finansów publicznych w rozumieniu wyroku Brey [22]. Oba sporne świadczenia w niniejszej sprawie, jak dodaje Zjednoczone Królestwo, charakteryzują się w każdym razie cechami pomocy społecznej, chociaż nie stanowi to niezbędnego wymogu do tego, aby zasada ustanowiona w wyroku Brey (odnosząca się zasadniczo do „świadczeń socjalnych") znalazła zastosowanie również do tych będących przedmiotem skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Zdaniem Zjednoczonego Królestwa Trybunał potwierdził w wyroku Dano [23], że jedynie obywatele Unii nieaktywni zawodowo, których pobyt jest zgodny z art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38 mogą żądać równego traktowania z obywatelami tego ostatniego państwa członkowskiego w odniesieniu do prawa do świadczeń socjalnych.

35. Co się tyczy argumentu Komisji, że ustawodawstwo Zjednoczonego Królestwa nie gwarantuje, iż będzie dokonywana ocena okoliczności konkretnego przypadku, jak wymaga wyrok Brey [24], Zjednoczone Królestwo podnosi, że to ostatnie twierdzenie pojawia się po raz pierwszy w replice Komisji i nie zostało wymienione w trakcie uprzedniego postępowania administracyjnego, co czyni je niedopuszczalnym zgodnie z art. 127 regulaminu postępowania Trybunału Sprawiedliwości.

19 — C-140/12, EU:C:2013:565, pkt 63–80.

20 — C-140/12, EU:C:2013:565, pkt 44.

21 — C-333/13, EU:C:2014:2358.

22 — C-140/12, EU:C:2013:565.

23 — C-333/13, EU:C:2014:2358, pkt 73.

24 — C-140/12, EU:C:2013:565, pkt 63–80.

36. W każdym razie Zjednoczone Królestwo objaśnia [25], jak funkcjonuje w praktyce przyznawanie spornych świadczeń. Departament zajmujący się tymi dwoma świadczeniami, Her Majesty's Revenue and Customs uwzględnia oprócz innych danych, informacje udzielone przez Department for Work and Pensions, tj. czy ktoś wnosił o przyznanie pomocy społecznej. Pozwala mu to sprawdzić, czy ktoś ma prawo pobytu w Zjednoczonym Królestwie, a zatem czy ma prawo do obu spornych świadczeń. W razie gdy istnieją wątpliwości co do tego, czy ktoś ma lub nie prawo pobytu, badana jest w każdym przypadku sytuacja osobista wnioskującego, w tym historia opłaconych składek, czy szuka on aktywnie zatrudnienia oraz czy ma realne perspektywy uzyskania zatrudnienia.

37. W dniu 4 czerwca 2015 r. odbyła się rozprawa, w trakcie której obie strony przytoczyły zasadniczo ponownie swoje stanowiska i udzieliły odpowiedzi na pytania Trybunału.

IV – **Ocena**

A – *Wprowadzenie*

38. Jak już wskazano, w ramach skargi Komisja wnosi do Trybunału, aby stwierdził, że Zjednoczone Królestwo uchybiło swoim zobowiązaniom, wynikającym z art. 4 rozporządzenia nr 883/2004, ustanawiając jako przesłankę otrzymania zasiłku rodzinnego i ulgi podatkowej ze względu na dziecko, konieczność poddania się kontroli w zakresie, czy też testowi legalnego pobytu w tym państwie członkowskim.

39. Komisja przedstawiła skargę zawierającą zarzut główny oraz zarzut ewentualny. W ramach pierwszego zarzutu twierdzi, że Zjednoczone Królestwo chciało włączyć test legalnego pobytu w ramy badania zwykłego przebywania w rozumieniu art. 11 ust. 3 lit. e) rozporządzenia nr 883/2004, tworząc w ten sposób dodatkową przesłankę, która nie widnieje w przepisie. Jednak w sposób ewentualny Komisja wskazuje, iż państwo członkowskie ustanawia warunek dotyczący jedynie osób nie będących obywatelami (biorąc pod uwagę, że obywatele Zjednoczonego Królestwa korzystają zasadniczo z prawa pobytu w tym państwie członkowskim), naruszając tym samym zakaz dyskryminacji z art. 4 rozporządzenia.

40. Wobec tego, jak to przedstawia Komisja, wydawałoby się, że zasadniczo należy przystąpić do analizy obu zarzutów wedle następującej kolejności: po pierwsze, niezgodności z prawem włączenia testu legalnego pobytu do zgodnego z art. 11 ust. 3 lit. e) rozporządzenia nr 883/2004 testu zwykłego przebywania; po drugie, dyskryminacji wynikającej z wymagania od obywateli Unii nie będących obywatelami brytyjskimi poddania się testowi legalnego pobytu, czego nie wymaga się od obywateli Zjednoczonego Królestwa. Z uwagi na powody, które poniżej przedstawię, sposób udzielenia odpowiedzi na te argumenty nie będzie jednak dokładnie taki, jak ten zarysowany powyżej.

41. W istocie główny zarzut Komisji stopniowo tracił swoją siłę, jeżeli można tak powiedzieć, w trakcie niniejszego postępowania. Należy pamiętać, że od chwili udzielenia odpowiedzi na uzasadnioną opinię doręczonej mu przez Komisję, Zjednoczone Królestwo wielokrotnie zaprzeczało, aby za pomocą spornych przepisów starało się uzasadnić kontrolę legalności jako element kontroli zwykłego charakteru przebywania. Faktycznie Zjednoczone Królestwo utrzymuje od tego momentu, że test legalnego pobytu, który stosuje w przypadkach takich jak w niniejszej sprawie, ma charakter autonomiczny względem kontroli zwykłego charakteru przebywania [26]. W ten sposób centrum sporu przesuwało się w stronę drugiego z zarzutów, zarzutu dyskryminacji zakazanej przez art. 4 rozporządzenia nr 883/2004.

25 — Punkt 21 dupliki.

26 — Zobacz w szczególności s. 3 odpowiedzi Zjednoczonego Królestwa na uzasadnioną opinię.

42. W rezultacie będę badał w sposób relatywnie krótki argument przywołany jako główny zarzut przez Komisję, aby skoncentrować się na zarzucie przestawionym początkowo jako ewentualny. Przede wszystkim jednak okoliczności sprawy wymagają, aby rozpocząć od wyjaśnienia natury świadczeń socjalnych, których dotyczy niniejsza sprawa.

B – *W przedmiocie świadczeń socjalnych, do których odnosi się skarga*

43. Niniejsza skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczy zasiłku rodzinnego („child benefit") oraz ulgi podatkowej ze względu na dziecko („child tax credit"), stanowiących świadczenia pieniężne finansowane z podatków, a nie składek uprawnionych, a których wspólnym celem jest pomoc przy pokryciu wydatków rodzinnych. Żadne z nich nie zostało włączone przez Zjednoczone Królestwo do załącznika X do rozporządzenia nr 883/2004, a w trakcie niniejszego postępowania nie było sporu co do tego, iż nie stanowią one specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych w rozumieniu art. 70.

44. Na mocy art. 141 Social Security Contributions and Benefits Act 1992, „każdy kto ma na utrzymaniu jedno lub więcej dzieci w danym tygodniu ma prawo zgodnie z niniejszym tytułem ustawy do pomocy (zwanej »child benefit«) w zakresie tego tygodnia w odniesieniu do dziecko lub dzieci na utrzymaniu" [27]. Zasiłek rodzinny to świadczenie rodzinne, mające zasadniczo pokryć część kosztów związanych z utrzymaniem dzieci. Chodzi zatem zasadniczo o świadczenie o charakterze ogólnym, chociaż wnioskujący o wyższych dochodach powinni zwrócić w chwili spełniania swoich zobowiązań podatkowych kwotę odpowiadającą maksymalnie otrzymanym świadczeniom [28].

45. Z kolei „ulga podatkowa" ze względu na dziecko na utrzymaniu, uregulowany w art. 8, 9 Tax Credits Act z 2002 r. [29], jest również świadczeniem pieniężnym, które przyznaje się osobom mającym dzieci na utrzymaniu, którego wysokość różni się w zależności od poziomu dochodów rodziny, liczby dzieci na utrzymaniu, jak również innych okoliczności, takich jak np. niepełnosprawność jednego z członków rodziny [30]. Ulga podatkowa ze względu na dziecko zastąpiła szereg dodatkowych świadczeń, które przyznawano wnioskującym o różne świadczenia na utrzymanie (które były powiązane z dochodami) z uwagi na posiadanie dzieci na utrzymaniu, w generalnym celu zmniejszenia biedy pośród dzieci [31].

27 — Co się tyczy zasiłków rodzinnych, zobacz w przypadku Wielkiej Brytanii, art. 146 Social Security Contributions and Benefits Act z 1992 r. i art. 23 Child Benefit (General) Regulations z 2006 r. [w brzmieniu zmienionym Child Benefit (General) and the Tax Credits (Residence) (Amendment) Regulations 2014], jak również, w przypadku Irlandii Północnej, art. 142 Social Security Contributions and Benefits (Northern Ireland) Act 1992 i art. 27 Child Benefit (General) Regulations (w brzmieniu zmienionym).

28 — Zobacz szczegóły na stronie internetowej https://www.gov.uk/child-benefit, prowadzonej przez rząd Zjednoczonego Królestwa, gdzie wyjaśnia się funkcjonowanie tej pomocy. Zgodnie z informacją zamieszczoną na stronie internetowej pomoc na dziecko na utrzymaniu może wynieść obecnie 20,70 GBP na tydzień w przypadku jednego dziecka oraz 13,70 GBP na tydzień w przypadku każdego kolejnego. Zobacz również stronę internetową https://www.citizensadvice.org.uk/benefits/children-and-young-people/benefits-for-families-and-children/#h-child-benefit, gdzie podaje się praktyczne szczegóły w zakresie wniosków o świadczenia i ich przyznawania.

29 — W przedmiocie wymogu pobytu w przypadku dodatku na dziecko na utrzymaniu, zob. art. 3 Tax Credits (Residence) Regulations 2003 [w brzmieniu nadanym przez Child Benefit (General) and the Tax Credits (Residence) (Amendment) Regulations 2014].

30 — Niezależnie od swojej nazwy, ulga podatkowa ze względu na dziecko to kwota, którą właściwy organ administracji przekazuje okresowo na rachunek bankowy uprawnionych i która zdaje się być związana ze statusem podatnika. Na stronie internetowej https://www.gov.uk/child-tax-credit/what-youll-get nie wskazuje się konkretnej wielkości, ponieważ zależy ona od określonych okoliczności osobistych i rodzinnych. Więcej szczegółów co do funkcjonowania tego odpisu podatkowego na stronie internetowej: https://www.citizensadvice.org.uk/benefits/children-and-young-people/benefits-for-families-and-children/#h-child-benefit.

31 — Punkt 6 odpowiedzi Zjednoczonego Królestwa na skargę.

46. Jeżeli chodzi o naturę tych świadczeń, to zgadzam się z Komisją, że chodzi tu o świadczenia z zabezpieczenia społecznego w rozumieniu rozporządzenia nr 883/2004. Konkretnie są to świadczenia rodzinne w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. j) w związku z art. 1 lit. z) rozporządzenia, w zakresie w jakim, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, chodzi tu o świadczenia, które przyznawane są automatycznie osobom spełniającym określone wymogi, a zatem niezależnie od indywidualnej dyskrecjonalnej oceny osobistych potrzeb i mają one za zadanie zrekompensować wydatki rodzinne [32].

47. Dodatkowo zgadzam się również z Komisją, że uznanie spornych świadczeń za świadczenia z zabezpieczenia społecznego nie może być kwestionowane z uwagi na to, że ich przyznanie nie jest zależne od spełnienia obowiązku składkowego. Sposób finansowania świadczenia pozbawiony jest bowiem znaczenia, jeżeli chodzi o jego ewentualne zakwalifikowanie jako świadczenie z zabezpieczenia społecznego, co potwierdza fakt, że na mocy art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2004, świadczenia nieskładkowe nie są wykluczone z obszaru jego zastosowania [33].

C – *W przedmiocie zgodności z rozporządzeniem testu legalnego pobytu jako dodatkowego wymogu przy okazji badania wymogu zwykłego przebywania*

48. Główny zarzut Komisji opiera się na tym, że Zjednoczone Królestwo wprowadza test legalnego pobytu w ramach badania zwykłego przebywania przewidzianego w art. 11 ust. 3 lit. e) rozporządzenia nr 883/2004 i tworzy przy tym dodatkową przesłankę, która nie widnieje w tym przepisie. Zgodnie z lit. e) „każda inna osoba, do której nie mają zastosowania przepisy lit. a) do d) [art. 11 ust. 3] podlega ustawodawstwu państwa członkowskiego". Dokonanie pewnego wyjaśnienia pozwoli udzielić odpowiedzi na ten zarzut.

49. Należy przypomnieć, że celem rozporządzenia nr 883/2004 jest koordynacja krajowych systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich, która ma zagwarantować, że prawo do swobodnego przemieszczania się może być wykonywane w sposób skuteczny. W tym względzie rozporządzenie nr 883/2004 ustanawia szereg wspólnych zasad, które muszą być przestrzegane przez ustawodawstwa w zakresie zabezpieczenia społecznego wszystkich państw członkowskich, zapewniających wspólnie z zawartym systemem norm kolizyjnych, iż osoby wykonujące swobodę przemieszczania się i pobytu w ramach Unii nie zostaną poszkodowane przez różne systemy krajowe z uwagi na skorzystanie z tej swobody [34]. Jedną z dwóch wspólnych zasad jest zasada równego traktowania z art. 4 rozporządzenia nr 883/2004, który konkretyzuje w szczególnym obszarze zabezpieczenia społecznego zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, uznawany na mocy art. 18 TFUE w całym prawie Unii [35].

32 — Wyrok Hoever i Zachow, C-245/94 i C-312/94, EU:C:1996:379, pkt 27. Zobacz również wyrok Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, pkt 22. Pewnym jest, że wysokość ulgi podatkowej ze względu na dziecko na utrzymaniu zależy od poziomu dochodów rodziny oraz liczby dzieci i nie jest on już należny po przekroczeniu określonego poziomu dochodów, lecz Trybunał orzekł w wyroku Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, pkt 17, że nie oznacza to, iż przyznanie tego świadczenia zależy od oceny indywidualnych osobistych potrzeb wnioskującego, co jest charakterystyczne dla pomocy społecznej, skoro chodzi o obiektywne kryteria, określone prawem, które, o ile zostaną spełnione, sprawiają, iż rodzi się uprawnienie do danego świadczenia, bez możliwości wzięcia pod uwagę przez właściwe władze innych okoliczności osobistych.

33 — Zobacz wyrok Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, pkt 21.

34 — Zobacz w tym względzie K. Lenaerts, P. van Nuffel, *European Union Law*, 3 wyd., London: Sweet & Maxwell, 2011, s. 269 i E. Eichenhofer, *Sozialrecht der Europäischen Union*, 3 wyd., Berlin: Erich Schmidt, 2006, s. 49, 50, 68 i nast.

35 — W przedmiocie treści zasady równości i zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w szczególnym obszarze prawa Unii w zakresie zabezpieczenia społecznego zob. M. Husmann, Diskriminierungsverbot und Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 VO 1408/71 und der Artt. 4 und 5 VO 883/2004, *Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht*, nr 3, 2010, s. 97 i nast., i A. Bokeloh, Die Gleichbehandlung der Staatsangehörigen in der Europäischen Sozialrechtskoordinierung, *Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht*, nr 10, 2013, s. 398 i nast., jak również E. Eichenhofer, op.cit., s. 82 i nast., literatura i przytoczone tam orzecznictwo.

50. Jako norma kolizyjna [36], art. 11 ust. 3 lit. e) rozporządzenia nr 883/2004 ma umożliwić określenie właściwego ustawodawstwa krajowego, stosowanego w przypadku przyznawania świadczeń zabezpieczenia społecznego, wymienionych w art. 3 ust. 1 (m.in. świadczeń rodzinnych) w przypadku osób, do których nie stosuje się art. 11 ust. 3 lit. a)–d), tj. zasadniczo osób nieaktywnych zawodowo. Artykuł 11 ust. 3 lit. e) rozporządzenia nr 883/2004 ma na celu nie tylko uniknięcie jednoczesnego zastosowania kilku krajowych ustawodawstw i mogących z tego wyniknąć komplikacji, ale również zapobieżenie pozbawieniu osób objętych zakresem stosowania rozporządzenia ochrony w dziedzinie zabezpieczenia społecznego z uwagi na brak ustawodawstwa, jakie by miało do nich zastosowanie [37].

51. Na mocy art. 11 ust. 3 osoby, do których stosuje się lit. e), podlegają ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym mają miejsce zamieszkania, bez uszczerbku dla innych przepisów rozporządzenia nr 883/2004, gwarantujących im świadczenia na podstawie ustawodawstwa jednego lub kilku innych państw członkowskich, przy czy miejsce zamieszkania na mocy art. 1 lit. j) rozporządzenia to „miejsce, w którym osoba zwykle przebywa” [38].

52. Z tego względu w chwili określenia, gdzie „zwykle” przebywa osoba objęta zakresem stosowania rozporządzenia nr 883/2004 w rozumieniu art. 11 ust. 3 lit. e) należy badać okoliczności włącznie faktyczne. Istotnie orzecznictwo Trybunału [39] wypracowało nie wyczerpującą listę elementów (o charakterze bez wyjątku faktycznym), które należy wziąć pod uwagę w celu określenia miejsca zwykłego przebywania osoby, która to lista obecnie znajduje wyraz w art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009 [40] – w celu umożliwienia określenia państwa członkowskiego, którego prawo znajdzie zastosowanie do konkretnej sytuacji w ramach rozporządzenia nr 883/2004. Co do charakteru faktycznego pojęcia „zwykłego przebywania” zdają się być zgodne obie strony postępowania.

53. Wobec powyższego wszystko wskazuje, że problem pojawia się z uwagi na pojęcia użyte przez ustawodawstwo brytyjskie, które przywołuje rodzaj fikcji prawnej, gdy stwierdza, że „nie znajdują się” na terytorium Zjednoczonego Królestwa osoby, które nie znajdują się legalnie w tym państwie zgodnie z prawem Unii [41]. W ten właśnie sposób prawo krajowe miesza niepotrzebnie dwie kategorie, tj. „legalnego pobytu” i „zwykłego przebywania”, które, jak prawidłowo wskazuje Komisja, nie powinny być mylone. Co więcej literalna wykładnia tego przepisu mogłaby prowadzić nawet do przyznania racji Komisji w zakresie, w jakim twierdzi, że Zjednoczone Królestwo wprowadziło do testu zwykłego przebywania dodatkowy element, tj. legalny pobyt, który jest dla niego całkowicie obcy i w pewien sposób go „wynaturza”, i w ostateczności do uznania już tylko z tej przyczyny, iż Zjednoczone Królestwo uchybiło zobowiązaniom z rozporządzenia nr 883/2004.

36 — System norm kolizyjnych zawarty w rozporządzeniu nr 883/2004 charakteryzuje się tym, że jego skutkiem jest zastąpienie prawodawcy każdego państwa członkowskiego w zakresie kompetencji do określania zakresu i przesłanek stosowania prawa krajowego, zarówno jeżeli chodzi o osoby mu podlegające oraz terytorium, w ramach jakiego przepisy krajowe wywierają skutki (wyrok Ten Holder, 302/84, EU:C:1986:242, pkt 21).

37 — Zobacz analogicznie wyrok Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, pkt 38 i nast.

38 — Trybunał orzekł już, że określenie „zamieszkanie” w rozumieniu tego rozporządzenia oznacza zwykły pobyt, to jest miejsce, w którym dane osoby mają zwykłe miejsce zamieszkania i gdzie znajduje się także zwykły ośrodek ich interesów życiowych, oraz stanowi ono zatem pojęcie autonomiczne i właściwe prawu Unii (wyroki: B., C-394/13, EU:C:2014:2199, pkt 26; Swaddling, C-90/97, EU:C:1999:96, pkt 28, 29).

39 — Zobacz w szczególności wyroki: Swaddling, C-90/97, EU:C:1999:96, pkt 29; Wencel, C-589/10, EU:C:2013:303, pkt 45 i nast.

40 — Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. L 284, s. 1).

41 — Zarówno w przypadku zasiłku rodzinnego jak i ulgi podatkowej ze względu na dziecko na utrzymaniu, właściwe prawo krajowe ustanawia jako przesłankę ich uzyskania, aby wnioskujący „znajdował się w Zjednoczonym Królestwie” (dosłownie: „is in Great Britain” lub w Irlandii Północnej). Jednak dalej wskazuje się, że wymóg ten zostaje spełniony jedynie, jeżeli wnioskujący a) znajduje się fizycznie w Zjednoczonym Królestwie, b) ma zwyczajne miejsce zamieszkania w Zjednoczonym Królestwie, i c) *ma prawo pobytu w Zjednoczonym Królestwie*. W ten sposób wyklucza się przyznanie takich świadczeń wnioskującym, którzy nie mają prawa pobytu w Zjednoczonym Królestwie, ponieważ w takim przypadku art. 23 pkt 4 Child Benefit (General) Regulations 2006 i art. 3 ust. 5 Tax Credits (Residence) Regulations 2003, w związku z art. 146 Social Security Contributions and Benefits Act z 1992, uznają, że osoba ta „nie znajduje się” w Zjednoczonym Królestwie.

54. Jednak ten sposób rozumowania byłby zbytnim uproszczeniem i moim zdaniem dodatkowo byłby zdecydowanie błędny. Jest oczywistym, że niezależnie od sformułowania lub użytych słów, mających z pewnością mylący charakter, ustawodawca krajowy nie stara się w niniejszej sprawie „wynaturzać" testu zwykłego przebywania, gdy bada legalność pobytu do oceniania jego zwyczajnego charakteru [42]. Istotnie jak wskazano wcześniej, Zjednoczone Królestwo, począwszy od odpowiedzi na uzasadnioną opinię Komisji, dystansowało się od próby obrony testu legalnego pobytu polegającej na związaniu go z kontrolą zwykłego przebywania z art. 11 ust. 3 lit. e) rozporządzenia nr 883/2004. Zjednoczone Królestwo stara się natomiast w sposób niezależny od art. 11 ust. 3 lit. e) rozporządzenia nr 883/2004 – nawet rozporządzenia w całości – zbadać legalność pobytu w świetle prawa Unii (w szczególności dyrektywy 2004/38), w ramach przyznawania określonych świadczeń socjalnych.

55. Sama Komisja zaakceptowała ten zwrot w argumentacji Zjednoczonego Królestwa, wnosząc zarzut ewentualny, zgodnie z którym, jeżeli nie wprowadzono testu legalnego pobytu w ramach badania zwykłego przebywania, to jednak kontroluje się legalność pobytu w sposób autonomiczny, co nieuchronnie prowadzi do dyskryminacji zakazanej przez art. 4 rozporządzenia. Można powiedzieć, że Komisja od samego początku zdawała sobie sprawę, iż oś sporu dotyczy art. 4 rozporządzenia nr 883/2004. Istotnie o ile faktycznie skoncentrowała całą swą argumentacją w ramach zarzutu głównego na badaniu przebywania (zwykłego) jako łącznika stosowanego w przepisie kolizyjnym art. 11 ust. 3 lit. e), to w rzeczywistości zarzuca Zjednoczonemu Królestwu jedynie uchybienie art. 4 rozporządzenia.

56. Wobec powyższego należy oddalić główny zarzut Komisji, ponieważ test legalnego pobytu, wprowadzony przez ustawodawstwo Zjednoczonego Królestwa nie narusza sam w sobie postanowień art. 11 ust. 3 lit. e) rozporządzenia nr 883/2004.

D – *W przedmiocie dyskryminacji niezgodnej z art. 4 rozporządzenia nr 883/2004, jakiej mogło dopuścić się Zjednoczone Królestwo przystępując do kontroli legalności pobytu wnioskującego przy rozpoznawaniu spraw dotyczących określonych świadczeń socjalnych*

1. Uwagi wstępne

57. Zdaniem Komisji nawet jeżeli przyjąć, że test legalnego pobytu mógłby mieć charakter autonomiczny w stosunku do badania zwykłego przebywania z art. 11 ust. 3 lit. e) rozporządzenia nr 883/2004, to Zjednoczone Królestwo narusza w każdym razie rozporządzenie. Wedle Komisji badanie legalności pobytu w ramach rozpoznawania spraw dotyczących świadczeń zabezpieczenia społecznego jest dyskryminujące i sprzeczne z art. 4 rozporządzenia nr 883/2004, z uwagi na ustanowienia wymogu, który znajduje zastosowanie jedynie do osób innych niż obywatele, skoro obywatele Zjednoczonego Królestwa korzystają co do zasady z prawa pobytu w tym państwie członkowskim. Artykuł 4 zasadniczo nakazuje równe traktowanie w zakresie świadczeń i obowiązków przewidzianych w ustawodawstwie krajowym w zakresie zabezpieczenia społecznego. Zarzut ten wymaga odpowiedzi nieco bardziej złożonej, niż wynikałoby ze sposobu przedstawienia go przez Komisję.

58. Po pierwsze należy zająć się zasadniczą kwestią, czy państwo członkowskie jest zobowiązane przyznawać świadczenia socjalne, jak te będące przedmiotem niniejszej sprawy, które przyznaje swoim własnym obywatelom oraz obywatelom Unii legalnie przebywającym na jego terytorium, również obywatelowi Unii, którego pobyt na jego terytorium nie jest legalny (tj. nie spełnia przesłanek

42 — Tak stwierdza wprost Zjednoczone Królestwo w pkt 32 odpowiedzi na skargę oraz w pkt 7 dupliki.

określonych w szczególności w dyrektywie 2004/38). W zależności od odpowiedzi udzielonej na to pytanie okaże się, czy to, że państwo członkowskie przyznaje określone świadczenia socjalne jedynie osobom przebywającym legalnie na jego terytorium, ma samo w sobie charakter dyskryminujący w rozumieniu art. 4 rozporządzenia nr 883/2004.

59. Po drugie po rozstrzygnięciu wcześniejszej kwestii, będzie konieczne zająć się sprawą o charakterze bardziej szczegółowym, lecz również zasadniczym, tj. czy państwo członkowskie, do którego wnosi się o określone świadczenie socjalne, takie jak te będące przedmiotem niniejszej sprawy, może, nie popadając w konflikt z prawem, weryfikować, czy wnioskujący ma prawo pobytu i równocześnie badać zwykłe miejsce jego przebywania.

60. Wreszcie jeżeli uda się wyjaśnić trudność wskazaną na drugim miejscu, konieczne będzie jeszcze zająć się kwestią, czy to uprawnienie państwa członkowskiego ma, jeżeli można tak powiedzieć, nieograniczony charakter, czy też przeciwnie, jest zgodne z prawem jedynie pod określonymi warunkami. Jak zostanie pokazane, ten wymiar sprawy pojawia się dopiero na samym końcu, konkretnie w replice Komisji, z uwagi na co Zjednoczone Królestwo uważa ten zarzut za niedopuszczalny jako spóźniony. Wskazanym będzie zatem zająć się w razie konieczności ewentualną niedopuszczalnością tego zarzutu, niezależnie od tego, że korzystając z okazji, mogę być skłonny do udzielenia tu odpowiedzi.

2. Związek z orzecznictwem zawartym w wyrokach Brey i Dano

61. Na wstępie jednak należy odnieść się do możliwego znaczenia dla niniejszej sprawy doktryny zawartej w wyrokach Brey [43] i Dano [44], do których strony wielokrotnie się odnosiły w trakcie niniejszego postępowania [45].

62. Po pierwsze trzeba wskazać, że nie ma wątpliwości, iż orzecznictwo wyrażone w wyrokach Brey [46] i Dano [47] ma znaczenie w niniejszej sprawie w zakresie w jakim wyroki te dotyczą zgodności z prawem uwzględniania legalności pobytu w ramach przyznawania przez państwa członkowskiego świadczeń socjalnych obywatelom Unii, którzy mieszkają na jego terytorium.

63. Przy czym o ile w sprawach Brey i Dano Trybunał wypowiadał się w ramach obu postępowań prejudycjalnych co do prawidłowej interpretacji art. 7 dyrektywy 2004/38, którego właściwość nie podlegała dyskusji, w niniejszej sprawie rozważa się w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, czy dyrektywa ma zastosowanie – w szczególności wskazany przepis – w ramach rozporządzenia nr 883/2004 [48].

43 — C-140/12, EU:C:2013:565.

44 — C-333/13, EU:C:2014:2358.

45 — Zobacz również niedawny wyrok Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), na który strony nie powoływały się, jako że został on wydany już po przeprowadzeniu rozprawy w niniejszej sprawie.

46 — C-140/12, EU:C:2013:565.

47 — C-333/13, EU:C:2014:2358.

48 — Należy wziąć pod uwagę, że w dyrektywie 2004/38 – w przypadku obywateli nieaktywnych gospodarczo, w szczególności, w art. 7 ust. 1 lit. b) – ustanawia się warunki, których spełnienie może zbadać przyjmujące państwo członkowskie w celu określenia, czy wnioskujący o świadczenia socjalne będące przedmiotem niniejszej sprawy (objęte zakresem materialnego stosowania rozporządzenia nr 883/2004) znajdują się legalnie na jego terytorium.

64. Z drugiej strony wyżej wymienione wyroki, podobnie jak wyrok Alimanovic [49] w odróżnieniu od niniejszej sprawy miały za przedmiot specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne, uregulowane w art. 70 rozporządzenia nr 883/2004 i uznawane za świadczenie z zakresu pomocy społecznej w rozumieniu dyrektywy 2004/38 [50]. W tym względzie, o ile dyrektywa 2004/38 uwzględnia konieczność odwołania się do legalności pobytu w kontekście świadczeń z zakresu pomocy społecznej [51], to nie mówi nic o świadczeniach z zabezpieczenia społecznego, jak te będące przedmiotem niniejszej sprawy.

65. Wobec powyższego istotne odniesienia do tego orzecznictwa będą pojawiać się w trakcie przedstawiania kolejnych argumentów.

3. W przedmiocie obowiązku państwa członkowskiego przyznawania świadczeń socjalnych w związku z legalnym pobytem i jego konsekwencjami dla zarzutu traktowania dyskryminującego

66. Pierwsza kwestia, którą należy się zająć, jako kwestią zasadniczą, to pytanie, czy państwo członkowskie jest jedynie zobowiązane do przyznania obywatelowi Unii zamieszkującemu na jego terytorium świadczeń socjalnych, które przyznaje swym własnym obywatelom, jeżeli pobyt obywatela spełnia przesłanki ustanowione w szczególności w dyrektywie 2004/38. Jak już wskazałem, wysnuty wniosek będzie miał znaczenie dla kwestii, czy stanowi dyskryminację w rozumieniu art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 fakt, że państwo członkowskie nie przyznaje świadczeń socjalnych takich jak te stanowiące przedmiot niniejszego postępowania osobom, które nie przebywają na jego terytorium legalnie.

67. Aby udzielić odpowiedzi na to pytanie należy wyjść z założenia, że zgodnie z wyrokiem Trybunału w sprawie Dano [52] art. 20 ust. 1 TFUE przyznaje status obywatela Unii każdemu, kto ma przynależność państwową państwa członkowskiego. Jak wskazał Trybunał, obywatelstwo Unii ma być podstawowym statusem obywateli państw członkowskich, pozwalającym tym spośród nich, którzy znajdują się w tej samej sytuacji, na korzystanie – z zastrzeżeniem wyjątków wyraźnie przewidzianych – w ramach zakresu przedmiotowego traktatu z takiego samego traktowania z punktu widzenia prawa, bez względu na ich przynależność państwową [53].

68. Każdy obywatel Unii może więc powołać się na zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową ustanowiony w art. 18 TFUE we wszystkich sytuacjach należących do przedmiotowego zakresu zastosowania prawa Unii. Do tych sytuacji należą sytuacje objęte wykonywaniem swobody przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, przyznanej w art. 20 ust. 2 akapit pierwszy lit. a) i w art. 21 TFUE [54].

69. W tym względzie należy jednak wskazać, przytaczając stwierdzenia Trybunału z wyroku Dano [55], że art. 18 ust. 1 TFUE zakazuje wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową „w zakresie zastosowania traktatów i bez uszczerbku dla przepisów szczególnych, które one przewidują”. Artykuł 20 ust. 2 akapit drugi TFUE stanowi wyraźnie, że prawa przewidziane w tym artykule dla obywateli Unii są wykonywane „na warunkach i w granicach określonych przez traktaty i środki przyjęte w ich zastosowaniu”. Zgodnie z art. 21 ust. 1 TFUE każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich,

49 — C-67/14, EU:C:2015:597, pkt 43.

50 — Zobacz w szczególności wyrok Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, pkt 58 i nast.

51 — Przez co, jak wskazał rzecznik generalny M. Whatelet w pkt 96 opinii przedstawionej w sprawie Dano, C-333/13, EU:C:2014:341, pkt 96 powstaje „możliwość nierównego traktowania, przy przyznawaniu świadczeń z zakresu pomocy społecznej, obywateli przyjmującego państwa członkowskiego względem innych obywateli Unii”.

52 — C-333/13, EU:C:2014:2358, pkt 57.

53 — Wyroki: Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, pkt 31; D'Hoop, C-224/98, EU:C:2002:432, pkt 28; N., C-46/12, EU:C:2013:97, pkt 27.

54 — Wyroki: Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, pkt 59); N. (C-46/12, EU:C:2013:97, pkt 28), oprócz wielu innych.

55 — C-333/13, EU:C:2014:2358, pkt 60.

„z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w traktatach i w środkach przyjętych w celu ich wykonania”[56]. Ograniczony charakter tej swobody podkreśla się w wyjaśnieniach dotyczących art. 45 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – poświęconemu swobodzie przemieszczania się oraz pobytu – gdy stwierdza się: „Prawo zagwarantowane w ustępie 1 to prawo zagwarantowane w artykule 20 ustęp 2 litera a) [TFUE] […]. Zgodnie z artykułem 52 ustęp 2 ma ono zastosowanie na warunkach i w granicach określonych w traktatach”[57].

70. Należy przypomnieć w tym względzie, że rozporządzenie nr 883/2004 zachowuje bezpośredni materialny związek z prawem podstawowym do swobodnego przemieszczania się obywateli Unii, skoro zostało przyjęte, aby ułatwić oraz zagwarantować jego skuteczne wykonywanie za pomocą koordynacji krajowych systemów zabezpieczenia społecznego[58]. Istotnie jak już wcześniej wskazano celem rozporządzenia nr 883/2004 jest koordynacja krajowych systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich, w celu – jak wskazują jego motywy – aby „gwarantować, że prawo do swobodnego przepływu osób będzie wykonywane skutecznie” (motyw 45) i w ten sposób „przyczyniać się do podniesienia poziomu życia […] i warunków zatrudnienia” osób przemieszczających się w ramach Unii (motyw 1). Wobec tego prawa, jakie uznaje rozporządzenie nr 883/2004, to prawa, które nakierowane są na gwarantowanie swobody przemieszczania się oraz pobytu obywateli Unii w warunkach prawnych, w jakich swoboda ta jest uznawana[59].

71. Niektóre z wymogów i ograniczeń, jakim art. 20, 21 TFUE poddają wykonywanie swobody przemieszczania się oraz pobytu w ramach Unii – jako swobody pozbawionej charakteru absolutnego[60], lecz „regulowanej” – są ustanowione w dyrektywie 2004/38[61]. Dyrektywa, której zgodność z traktatami nie była kwestionowana przez Trybunał w wyroku Brey[62], Dano[63] ani Alimanovic[64] ani też nie była podważana w ramach niniejszego postępowania, została przyjęta zgodnie z jej motywem 4, aby odejść od sektorowego i fragmentarycznego podejścia do prawa swobodnego przemieszczania się i pobytu oraz ułatwić korzystanie z tego prawa.

72. Należy zatem wyjść z założenia, że przepisy dyrektywy 2004/38, regulujące swobodę przemieszczania się oraz pobytu obywateli Unii zachowują pełną moc również w ramach przedmiotowego rozporządzenia, którego celem jest ostatecznie zapewnienie skuteczności prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu w ramach Unii i nie można ich uznać ich w tym kontekście za nie działające. W związku z tym nie mogę podzielić twierdzenia Komisji[65], że „pojęcie pobytu w rozporządzeniu nr 883/2004 […] nie jest obarczone żadnym prawnym wymogiem”[66].

56 — Zobacz m.in. wyroki: Baumbast i R (C-413/99, EU:C:2002:493, pkt 84 i nast.); Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488, pkt 31 i nast.); Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, pkt 46, 47).

57 — Wyjaśnienia dotyczące karty praw podstawowych Dz.U. 2007, C 303, s. 17.

58 — Zobacz w tym względzie wyrok Wencel (C-589/10, EU:C:2013:303): zasady leżące u podstaw norm koordynujących krajowe ustawodawstwa w dziedzinie zabezpieczenia społecznego odpowiadają zasadom w dziedzinie swobodnego przepływu osób, w ramach których podstawowe znaczenie ma to, że działania Unii obejmują między innymi zniesienie między państwami członkowskimi przeszkód w swobodnym przepływie osób (pkt 39).

59 — Rozporządzenie nr 883/2004 nie dokonuje harmonizacji przepisów prawa krajowego państw członkowskich w zakresie zabezpieczenia społecznego, zatem do państw członkowskich należy decyzja, jakie świadczenia przyznają, komu, w jakich warunkach, oraz w jaki sposób finansuje się ich system świadczeń socjalnych. Rozporządzenie nie określa zasadniczo przesłanek materialnych, jakie każde państwo członkowskie ustanawia w przypadku przyznawania świadczeń zabezpieczenia społecznego objętych koordynacją na jego podstawie, o ile przestrzega się ogólnych zasad, które ono ustanawia (zob. podobnie wyrok Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).

60 — Jak przyznała sama Komisja w trakcie rozprawy.

61 — Zobacz również opinię rzecznika generalnego M. Whateleta przedstawioną w sprawie Dano (C-333/13, EU:C:2014:3410, pkt 90).

62 — C-140/12, EU:C:2013:565, pkt 46, 47.

63 — C-333/13, EU:C:2014:2358, pkt 60 i nast.

64 — C-67/14, EU:C:2015:597.

65 — Zobacz pkt 33 skargi.

66 — Punkt 32 skargi.

73. Nie wydaje mi się zbędnym wskazać, iż porządek prawny Unii jedynie z trudem mógłby składać się z licznych nie połączonych obszarów. Jest to tym bardziej pewne w przypadku dwóch aktów prawa Unii tak ściśle związanych, jak te będące przedmiotem niniejszej sprawy[67]. Jeżeli, jak wskazano, prawo Unii poddaje wykonywanie swobody przemieszczania się oraz pobytu określonym ograniczeniom i warunkom, wymienionym w szczególności w dyrektywie 2004/38, wydaje się jasnym, że przepisy rozporządzenia nr 883/2004 nie mogą być interpretowane w sposób, który prowadzi do neutralizacji warunków i ograniczeń towarzyszących uznaniu i proklamacji tej swobody[68]. Należy wreszcie znaleźć wykładnię, która wspiera w najlepszy możliwy sposób status obywatela Unii i swobodę przemieszczania się oraz pobytu obywateli Unii, a równocześnie szanuje cele obu aktów oraz zawarte w nich uregulowania.

74. Dodatkowo stanowisko to znajduje moim zdaniem potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału, które tradycyjnie wiązało dostęp do świadczeń socjalnych na równych warunkach co obywatele przyjmującego państwa członkowskiego z tym, aby wnioskujący przebywał „legalnie" na terytorium tego państwa[69]. Co więcej, potwierdził to również ostatnio Trybunał w wyroku Brey, gdy stwierdził, że „nic nie stoi co do zasady na przeszkodzie temu, by przyznawanie takich świadczeń socjalnych obywatelom Unii, którzy nie są czynni zawodowo, było uzależnione od wymogu spełnienia przez nich warunków posiadania prawa do legalnego pobytu w przyjmującym państwie członkowskim"[70] oraz w wyroku Dano, wskazując, że „obywatel Unii w zakresie dotyczącym dostępu do świadczeń socjalnych […] może się domagać równego traktowania z obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego, tylko jeśli jego pobyt na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego spełnia przesłanki dyrektywy 2004/38"[71]. Moim zdaniem nic w tych wyrokach nie pozwala wnioskować, że stwierdzenia te stosują się wyłącznie do świadczeń z zakresu pomocy społecznej lub do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych, będących przedmiotem tamtych spraw, ale już nie do innych świadczeń socjalnych[72].

75. Wobec powyższego nie można zaprzeczyć, że przesłanka legalności pobytu wnioskującego o przyznanie świadczenia socjalnego takiego, jak to będące przedmiotem niniejszej sprawy, może oznaczać odmienne traktowanie obywateli Zjednoczonego Królestwa oraz obywateli innych państw członkowskich. Jednak to odmienne traktowanie w zakresie, w jakim dotyczy prawa pobytu, jeżeli patrzeć na to z tej strony, stanowi integralną część systemu oraz w pewnym stopniu ma charakter wyjściowy[73]: z definicji nie można odmówić obywatelowi państwa członkowskiego prawa do pobytu w tym państwie.

67 — Trybunał zajmował się wielokrotnie związkiem pomiędzy swobodą przepływu osób nieaktywnych gospodarczo lub szukających pracy oraz ich dostępem do różnych świadczeń socjalnych. Zobacz, w szczególności, między wieloma innymi wyroki: Martínez Sala, C-85/96, EU:C:1998:217; Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458; D'Hoop, C-224/98, EU:C:2002:432; Collins, C-138/02, EU:C:2004:172; Trojani, C-456/02, EU:C:2004:488; Bidar, C-209/03, EU:C:2005:169; Vatsouras i Koupatantze, C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344; a także wyroki: Brey, C-140/12, EU:C:2013:565; Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358; Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597.

68 — W tym względzie nie mogę podzielić zdania Komisji, zawartego w pkt 18 repliki, zgodnie z którym w związku ze świadczeniami zabezpieczenia społecznego, takimi jak te będące przedmiotem niniejszej sprawy, test legalnego pobytu oznacza ograniczenie swobody przemieszczania się, które nie istniałoby, gdyby stosować wyłącznie test zwykłego przebywania.

69 — Zobacz, w szczególności wyrok Martínez Sala (C-85/96, EU:C:1998:217, pkt 63)[„obywatel Unii Europejskiej […] *zamieszkujący legalnie na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego* może powoływać się na art. 6 traktatu we wszystkich sytuacjach, które mieszczą się w *przedmiotowym* zakresie prawa wspólnotowego" (wyróżnienie moje)], które to stwierdzenie dosłownie przytoczono w wyrokach: Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, pkt 32; Bidar, C-209/03, EU:C:2005:169, pkt 32, gdzie w pkt 46 stwierdza się że „art. 3 dyrektywy 93/96 nie stoi na przeszkodzie temu, aby obywatel państwa członkowskiego, który na podstawie art. 18 WE oraz dyrektywy 90/364 *legalnie przebywa* na terytorium innego państwa członkowskiego, gdzie zamierza podjąć bądź kontynuować studia wyższe, powołał się podczas tego pobytu na podstawową zasadę równości traktowania zagwarantowaną w art. 12 akapit pierwszy WE" (podkreślenie moje). Zobacz również wyrok Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488), w którym przed dokonaniem analizy zasady równego traktowania w przypadku M. Trojaniego, wskazuje się, że „mieszka [on] legalnie w Belgii" (pkt 37).

70 — C-140/12, EU:C:2013:565, pkt 44, co stanowiło przedmiot ożywionej debaty pomiędzy stronami niniejszego postępowania.

71 — C-333/13, EU:C:2014:2358, pkt 69.

72 — Niezależnie od faktu, że wyrok Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), w którym przytoczono pkt 69 wyroku Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), posługuje się bardziej precyzyjnymi sformułowaniami, gdy odnosi się do „dostępu do świadczeń z zakresu pomocy społecznej, takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym" (pkt 49).

73 — Zobacz w tym względzie wyrok Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358): „możliwość istnienia nierównego traktowania obywateli Unii, którzy skorzystali z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu, oraz obywateli przyjmującego państwa członkowskiego w odniesieniu do przyznawania świadczeń socjalnych stanowi nieuniknioną konsekwencję dyrektywy 2004/38" (pkt 77), która przywołuje opinię rzecznika generalnego M. Whateleta przedstawioną właśnie w sprawie C-333/13, EU:C:2014:341, pkt 93, 96.

76. Innymi słowy, różnica istniejąca pomiędzy obywatelami brytyjskimi i innych państw członkowskich wynika z samej natury systemu w tym sensie, że w obecnym stanie prawa Unii, przynależność do jednego lub innego państwa członkowskiego nie jest pozbawiona znaczenia w momencie korzystania ze swobody przemieszczania się oraz pobytu.

77. Wreszcie wobec wszystkich wcześniejszych stwierdzeń uważam, że państwo członkowskie jest jedynie zobowiązane rozporządzeniem nr 883/2004 do przyznania świadczeń socjalnych, takich jak te stanowiące przedmiot niniejszej sprawy obywatelowi Unii wykonującemu swobodę przemieszczania się oraz pobytu, przebywającego legalnie na jego terytorium, tj. w szczególności przy spełnieniu przesłanek ustanowionych w dyrektywie 2004/38. W tym względzie różnica pomiędzy obywatelami brytyjskimi oraz obywatelami innych państw członkowskich odnosi się do wcześniejszego stadium niż to z art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 i w rezultacie nie dotyczy jego stosowania.

4. W przedmiocie weryfikacji legalności pobytu wnioskującego przy rozpoznawaniu spraw dotyczących określonych świadczeń socjalnych

78. Po rozstrzygnięciu wcześniejszej kwestii podstawowej należy zająć się drugim aspektem sprawy, który, jak rozumiem, dotyczy bardziej bezpośrednio zarzutu Komisji, mianowicie, czy przyjmując wcześniejsze założenia państwo członkowskie może bez naruszania zakazu dyskryminacji z art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 przystąpić do weryfikacji legalności pobytu obywatela Unii, który jest obywatelem innego państwa członkowskiego właśnie przy rozpoznawaniu wniosków o przyznanie świadczeń socjalnych, takich jak te będące przedmiotem niniejszej sprawy.

79. Kwestia ta, zarysowana w wyżej wskazany sposób, koncentruje się zatem zasadniczo na tym, czy państwo członkowskie wprowadza nierówność w zakresie „obowiązków", w rozumieniu art. 4 rozporządzenia nr 883/2004, przez to że, czemu trudno zaprzeczać, obywatele Unii nie będący obywatelami brytyjskimi, będą musieli znieść w większym stopniu niż obywatele brytyjscy niedogodności związane z poddaniem się i następnie w danym przypadku pokonaniem etapu weryfikacji prowadzonej przez władze brytyjskie w zakresie legalności pobytu w ramach rozpoznawania wniosków, jako przesłanki uzyskania świadczenia takiego jak zasiłek rodzinny lub ulga podatkowa ze względu na dziecko. Z wyjaśnień udzielonych przez Zjednoczone Królestwo w trakcie rozprawy wynika, że intensywność kontroli zależy w każdym przypadku od indywidualnych okoliczności szczególnych, chociaż można przewidywać, że to obywatele Unii nieaktywni zawodowo w większym stopniu są poddani takim niedogodnościom.

80. W tym względzie należy spodziewać się, że w praktyce można by uniknąć dodatkowej komplikacji w ramach rozpoznawania wniosków o świadczenia, skoro dyrektywa 2004/38 przewiduje mechanizmy (w szczególności w art. 8)[74], które pozwalają potwierdzić legalność pobytu obywatela Unii nie będącego obywatelem państwa członkowskiego przyjmującego, za pomocą zaświadczenia, przy którego wydawaniu właściwe władze państwa członkowskiego badają, czy zostały w szczególności spełnione przesłanki z art. 7 dyrektywy. Jeżeli wnioskujący dysponuje takim zaświadczeniem, niedogodność związana z rozpoznawaniem wniosku o świadczenie socjalne będzie miała charakter minimalny, a nawet zerowy: wnioskujący będzie musiał jedynie wskazać, jeżeli wymaga się tego od niego, dokument potwierdzający, że państwo członkowskie uważa jego pobyt na swoim terytorium za legalny.

81. Jednak Zjednoczone Królestwo wskazało w trakcie rozprawy, że choć obywatele Unii mogą wnosić do władz brytyjskich o wydanie dokumentu potwierdzającego, że mają prawo pobytu w tym państwie członkowskim (co oczywiście ułatwia udowodnienie tej okoliczności), to posiadanie takiego dokumentu nie jest obowiązkowe. Faktycznie w większości przypadków wnioskujący nie będzie dysponować zaświadczeniem potwierdzającym legalność pobytu w Zjednoczonym Królestwie.

74 — Zobacz również art. 19 dyrektywy 2004/38 w odniesieniu do pobytu stałego.

82. Jednakże możliwość wprowadzenia przez państwo członkowskie obowiązku wydania takich dokumentów nie wyklucza możności stosowania systemu, jakim posługuje się Zjednoczone Królestwo, które wobec braku w większości przypadków wcześniejszego uznania w opisanej właśnie formie, stosuje test legalnego pobytu przy rozpoznawaniu wniosków o świadczenia socjalne.

83. Zatem należy przyznać, że dochodzi tu do odmiennego traktowania, które należy uznać za dyskryminację pośrednią, w zakresie w jakim to obywatele Unii niebędący obywatelami brytyjskimi (przede wszystkim nieaktywni zawodowo) zostaną głównie dotknięci niedogodnościami i trudnościami, które niesie ze sobą ta procedura.

84. Pytanie, jakie zatem powstaje, brzmi, czy można znaleźć uzasadnienie dla tej dyskryminacji pośredniej, na które to pytanie Komisja udziela odpowiedzi negatywnej. W tym względzie bez konieczności przedstawiania rozbudowanej argumentacji przyjmuję, że konieczność ochrony finansów przyjmującego państwa członkowskiego [75], na jaką powołuje się Zjednoczone Królestwo [76], uzasadnia tu generalnie w sposób dostateczny możliwość weryfikacji legalności pobytu. Ostatecznie etap weryfikacji to środek, jakim dysponuje przyjmujące państwo członkowskie w celu upewnienia się, że nie przyznaje świadczeń socjalnych, takich jak te stanowiące przedmiot sprawy, osobom, którym z uwagi na przyczyny wskazane w poprzednim akapicie, nie jest zobowiązane ich przyznawać.

85. Konkludując, uważam, że przyjmujące państwo członkowskie jest co do zasady uprawnione, aby w odpowiednim przypadku upewnić się, że obywatel Unii przebywa legalnie na jego terytorium – tj. zasadniczo, że spełnia przesłanki z dyrektywy 2004/38 – w ramach rozpoznawania spraw dotyczących świadczeń socjalnych, takich jak te będące przedmiotem niniejszej sprawy, a odmienne traktowanie obywateli brytyjskich i innych obywatelami Unii wynikające z tego sprawdzania nie oznacza dyskryminacji zakazanej przez art. 4 rozporządzenia nr 883/2004, w zakresie w jakim jest ona uzasadniona we wskazany wyżej sposób.

5. W przedmiocie wymogów, jakie powinna spełniać weryfikacja legalności pobytu w przyjmującym państwie członkowskim

86. Wyłożone powody wydają mi się wystarczające do oddalenia zarzutów Komisji, dotyczących zasadniczej niezgodności z prawem testu legalności pobytu przewidzianego w ustawodawstwie brytyjskim. Należy jednak pamiętać, że wniosek ten nie oznacza akceptacji dla każdego sposobu, w jaki potwierdzanie legalności pobytu może zostać przeprowadzone. Wręcz przeciwnie, uważam, że aby pozostać w zgodzie z prawem Unii, etap weryfikacji musi przestrzegać szereg warunków z punktu widzenia proceduralnego, a nawet materialnego, co pokażę później.

87. Nie należy zapominać zatem, że procedura weryfikacji, którą się zajmujemy, w zakresie w jakim może dotyczyć swobody przemieszczania się oraz pobytu, stanowiących element statusu obywatela, powinna być interpretowana zgodnie z tym prawem podstawowym i być przeprowadzana w sposób możliwie najmniej ingerujący.

88. Przy czym należy jeszcze raz wskazać, że przedmiotem skargi Komisji nie jest kwestionowanie sposobu, w jaki Zjednoczone Królestwo taką weryfikację przeprowadza. Pewnym jest, że Komisja zarzuciła Zjednoczonemu Królestwu, iż badanie spełnienia przesłanek z art. 7 dyrektywy 2004/38 nie gwarantuje oceny okoliczności konkretnego przypadku, jak wymaga wyrok Brey [77]. Jednakże argument ten pojawia się po raz pierwszy w replice Komisji i nie było o nim mowy ani w trakcie uprzedniego

75 — Cel uznawany za uzasadniony przez Trybunał od wydania wyroku Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458), pkt 44. Należy brać pod uwagę, że cel ochrony finansów publicznych nie ma znaczenia jedynie gospodarczego, lecz Trybunał kojarzy go z pośrednim celem, aby nie uległ pogorszeniu cały system pomocy społecznej państwa (wyroki: Bidar, C-209/03, EU:C:2005:169, pkt 56; Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, pkt 61; Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, pkt 63).

76 — Punkt 37 odpowiedzi na skargę.

77 — C-140/12, EU:C:2013:565, w szczególności pkt 69.

postępowania administracyjnego, ani w samej skardze. Komisja wskazała w trakcie rozprawy, że nie jest to nowy zarzut, lecz jedynie kolejny element pozwalający zbadać, czy test legalności pobytu, jako środek dyskryminujący, jest proporcjonalny do osiągnięcia zamierzonego celu. Mimo to zgadzam się ze Zjednoczonym Królestwem, że chodzi tu o nowy zarzut, który przywołuje się w chwili, gdy jest to już niedopuszczalne zgodnie z art. 127 regulaminu postępowania.

89. Komisja skoncentrowała zawarte w skardze rozważania na negowaniu, aby w ramach rozpoznawania wniosków o przyznanie świadczeń socjalnych takich, jak te będące przedmiotem niniejsze sprawy, państwo członkowskie mogło wymagać, aby wnioskujący o te świadczenia nie znajdował się w sytuacji nielegalnego pobytu na jego terytorium oraz weryfikować tę okoliczność, natomiast nie na samym sposobie przeprowadzania badania przez władze brytyjskie, zarówno z punktu widzenia proceduralnego jak i materialnego, czy obywatel Unii spełnia wymagania dyrektywy 2004/38.

90. Mimo powyższego na wypadek gdyby Trybunał uznał, że należy to twierdzenie badać merytorycznie i uwzględniając, iż Zjednoczone Królestwo udzieliło w pewnym zakresie odpowiedzi w duplice oraz w trakcie rozprawy, przedstawię w dalszej części w sposób niewyczerpujący kilka uwag w tym względzie.

91. Z punktu widzenia proceduralnego odmienne traktowanie w stosunku do obywateli danego państwa członkowskiego, które wynika z uprawnienia władz krajowych do weryfikacji, o której mowa, można pogodzić ze statutem obywatelstwa Unii oraz zasadą równości jedynie przy ścisłym przestrzeganiu zasady proporcjonalności, tj. w sposób adekwatny do zamierzonego celu, w sposób możliwie najmniej ingerujący i w zakresie ściśle koniecznym do osiągnięcia tego celu.

92. Z drugiej strony weryfikacja przez władze krajowe w ramach przyznawania rozpatrywanych świadczeń socjalnych, że wnioskujący nie znajduje się nielegalnie na jego terytorium, winna być rozumiana jako przypadek badania legalności pobytu obywatela Unii w rozumieniu dyrektywy 2004/38, tj. w jej art. 14 ust. 2 akapit drugi, przez co musi również spełniać określone tam wymogi [78].

93. Jak wynika z twierdzeń przytoczonych przez Zjednoczone Królestwo w trakcie rozprawy badanie, czy zostały spełnione wymogi, które ustanawia dyrektywa 2004/38 dla uzyskania prawa pobytu nie jest przeprowadzone we wszystkich przypadkach, co jest moim zdaniem zakazane przez art. 14 ust. 2 dyrektywy [79]. O ile wszyscy wnioskujący o świadczenia socjalne, o które chodzi [80], mają obowiązek wskazać na formularzu właściwe dane, z których wynika, że mają prawo pobytu w tym państwie członkowskim, to jedynie w razie wątpliwości władze brytyjskie przystępują – jak wskazało Zjednoczone Królestwo w pkt 21 dupliki i potwierdziło w trakcie rozprawy – do niezbędnego badania w celu weryfikacji, czy wnioskujący spełnia lub też nie wymagania dyrektywy 2004/38 (w szczególności, art. 7), tj. czy ma prawo pobytu zgodnie z dyrektywą.

78 — Należy przypomnieć, że na mocy art. 14 ust. 2 dyrektywy 2004/38: „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”.

79 — Zgodnie z tym co twierdzi Zjednoczone Królestwo, weryfikacja ta przeprowadzana jest w następujący sposób: wnioskujący musi wskazać w formularzu zawierającym wniosek szereg danych, z których wynika, że ma prawo pobytu w Zjednoczonym Królestwie; po otrzymaniu formularza, władze właściwe do decydowania o przyznaniu tych świadczeń zajmują się weryfikacją tej okoliczności; w konkretnych przypadkach, władze wymagają od wnioskujących, aby dostarczyli dowody potwierdzające, że faktycznie mają prawo pobytu, które wynika z danych podanych w formularzu.

80 — Należy wziąć pod uwagę, że procedura ta nie tylko stosuje się do obywateli Unii, lecz również do obywateli państw trzecich, którzy mogą ubiegać się o przedmiotowe świadczenia rodzinne, jeżeli mają prawo pobytu w Zjednoczonym Królestwie i spełnią wymogi obecności i zwykłego zamieszkania w tym państwie.

94. Z twierdzeń Zjednoczonego Królestwa nie można wyciągnąć moim zdaniem wniosku, że państwo członkowskie domniemywa, iż osoba wnosząca o świadczenia będące przedmiotem niniejszej sprawy, przebywa nielegalnie na jego terytorium, co byłoby sprzeczne z art. 20 ust. 2, art. 21 TFUE, które uznają prawo obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich. Istotnie status obywatelstwa Unii, w szczególności proklamacja prawa obywatela Unii do zamieszkania na terytorium jakiegokolwiek państwa członkowskiego na warunkach określonych w prawie Unii, uniemożliwia ustawodawstwu krajowemu wychodzić z jakiegoś założenia, które może równać się domniemaniu, że obywatel ten, po upływie trzech pierwszych miesięcy pobytu i przed uzyskaniem prawa do pobytu stałego, znajduje się nielegalnie na tym terytorium i po jego stronie leży systematycznie ciężar dowodu, że jest inaczej. Co do zasady domniemanie powinno mieć charakter odwrotny.

95. Co więcej skoro zgodna z prawem weryfikacja legalności obecności wnioskującego w Zjednoczonym Królestwie wpisuje się w art. 14 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2004/38, ewentualne stwierdzenie ze strony władz krajowych, że obywatel Unii nie ma prawa pobytu zgodnie z dyrektywą z uwagi na niespełnienie zawartych w niej wymogów i to nawet niezależnie od tego, czy towarzyszy temu stwierdzeniu wydalenie oraz bez względu na jego charakter wyłącznie deklaratywny [81], stanowi „decyzję, która [ogranicza] swobodę przemieszczania się obywatela Unii" w rozumieniu art. 15 ust. 1 dyrektywy [82], co z kolei zgodnie z tym przepisem oznacza w rezultacie konieczność uruchomienia gwarancji z art. 30 i 31 dyrektywy.

96. Oznacza to, jak rozumiem, że właściwe władze nie mogą ograniczyć się w takich okolicznościach do zwykłej odmowy przyznania świadczenia, o które się wnioskuje, lecz dodatkowo zgodnie z art. 30, co dotyczy w szczególności ustalenia braku prawa pobytu na mocy dyrektywy 2004/38, powinny poinformować zainteresowanego, „w pełni i dokładnie" oraz „w taki sposób, aby by[ł] w stanie zrozumieć treść powiadomienia i jego skutki", o powodach takiej decyzji, określając dodatkowo sąd lub organ administracyjny, do którego zainteresowana osoba może wnieść odwołanie, a także termin na wniesienie odwołania. Równocześnie uaktywniają się gwarancje proceduralne z art. 31 dyrektywy 2004/38, co pozwala osobie dotkniętej poddać kontroli (administracyjnej lub sądowej) zgodność z prawem oceny dokonanej przez organ administracji.

97. Wreszcie z materialnego punktu widzenia należy wziąć pod uwagę, że w szczególnym przypadku obywateli nieaktywnych zawodowo, władze krajowe mogą badać zgodnie z art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38, czy „posiadają [oni] 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. Należy przypomnieć w tym miejscu, że sama okoliczność, iż obywatel Unii wnosi o przyznanie pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim nie wystarcza, aby odmówić mu prawa pobytu [83], lecz konieczne jest tu, aby stał się nieracjonalnym obciążeniem dla systemu zabezpieczenia społecznego tego państwa. Przy ocenie tej

81 — Utrata prawa pobytu w przyjmującym państwie członkowskim na mocy dyrektywy 2004/38 jest automatyczną konsekwencją niespełnienia ustanowionych w niej wymagań.

82 — Artykuł 15 ust. 1 dyrektywy 2004/38 stanowi, że „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". Jak wskazuje rzecznik generalny N. Wahl w opinii przedstawionej w sprawie Brey (C-140/12, EU:C:2013:337), „obywatele Unii mogą niewątpliwie korzystać z gwarancji proceduralnych, o których mowa w art. 15 dyrektywy, a których nie można obejść w drodze postępowań dotyczących nie tylko uprawnienia danej osoby do świadczeń, lecz także jej prawa do pobytu" (pkt 93).

83 — W przeciwieństwie do tego co zdaje się wskazywać niemiecka wersja językowa art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy; zobacz w tym względzie opinię rzecznika generalnego N. Wahla przedstawioną w sprawie Brey (C-140/12, EU:C:2013:337, pkt 74 i nast.).

okoliczności, władze krajowe powinny przestrzegać wymogów ustanowionych w orzecznictwie Trybunału – w szczególności, konieczności uwzględnienia okoliczności konkretnego przypadku, do której odnosi wyrok Brey [84] – oraz informować w razie potrzeby wnioskującego o negatywnym wyniku oceny w sposób przewidziany w art. 30 dyrektywy.

98. Uwzględniając powyższe oraz na wypadek uznania, iż należy przystąpić do zbadania z tej perspektywy zgodności z prawem zaskarżonych przepisów krajowych, przyjmuję, że Komisja nie wykazała, iż Zjednoczone Królestwo nie przestrzega warunków w zakresie formy i treści, które wskazano, zatem również z tej perspektywy nie można uwzględnić niniejszej skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

6. Podsumowanie

99. Podsumowując uważam, że nie stanowi dyskryminacji zakazanej przez art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 to, że prawo krajowe przewiduje, iż przy rozpoznawaniu wniosków o świadczenia socjalne, tj. zasiłki rodzinne lub ulgę podatkową ze względu na dziecko na utrzymaniu, władze państwa członkowskiego mogą przeprowadzać konieczną weryfikację, aby upewnić się co do legalności pobytu na swoim terytorium obywateli innych państw członkowskich, którzy składają wnioski o takie świadczenia. Jednakże w takim przypadku władze właściwe do przeprowadzania takiego sprawdzenia powinny w każdym razie, z punktu widzenia proceduralnego, przestrzegać wskazanych zasad – szczególnie zasady proporcjonalności – jak również art. 14 ust. 2 akapit drugi, art. 15 ust. 1, 30 i 31 dyrektywy 2004/38.

V – **Koszty**

100. Biorąc pod uwagę, iż proponuję oddalenie skargi, na mocy art. 138 ust. 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości, Komisja winna zostać obciążona kosztami.

VI – **Wnioski**

101. W świetle powyższych rozważań proponuję, by Trybunał orzekł następująco:

1) Skargę oddalił.

2) Obciążył Komisję Europejską kosztami postępowania.

84 — C-140/12, EU:C:2013:565, pkt 64 i nast. Podzielam również stanowisko rzecznika generalnego M. Whateleta wyrażone w opiniach przedstawionych w sprawach: Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:210, pkt 107 i nast.); García Nieto i in. (C-299/14, EU:C:2015:366, pkt 85 i nast.), co do tego, że władze krajowe powinny również brać pod uwagę w tym względzie inne przemawiające za tym elementy, które pozwalają na wykazanie rzeczywistego związku obywatela Unii z przyjmującym państwem członkowskim (wreszcie, że są społecznie i ekonomicznie zintegrowani w nim, co, jak Zjednoczone Królestwo twierdzi, pragnie ono ostatecznie gwarantować), jakimi mogą być wykonywanie pracy w przeszłości, historię opłacania składek w tym państwie, edukacja szkolna dzieci pozostających na utrzymaniu (zob. stwierdzenia Trybunału zawarte w wyroku Ibrahim i Secretary of State for the Home Department, C-310/08, EU:C:2010:80) lub istnienie ścisłych więzi o charakterze osobistym z danym państwem członkowskim (zob. w tym względzie wyroki: Prete, C-367/11, EU:C:2012:668, pkt 50; Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, pkt 100).