



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MACIEJA SZPUNARA

przedstawiona w dniu 16 grudnia 2021 r.¹

Sprawa C-411/20

S

przeciwko

Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Finanzgericht Bremen (sąd ds. finansowych w Bremie, Niemcy)]

Odesłanie prejudycjalne – Swobodny przepływ osób – Obywatelstwo Unii –
Równość traktowania – Nieaktywny zawodowo obywatel państwa członkowskiego przebywający
na terytorium innego państwa członkowskiego krócej niż trzy miesiące – Wyłączenie takiej osoby
z kręgu osób uprawnionych do świadczeń rodzinnych – Rozporządzenie (WE) nr 883/2004 –
Artykuł 4 – Równość traktowania – Dyrektywa 2004/38/WE – Artykuł 6 – Pobyt krótszy niż
trzy miesiące – Artykuł 24 ust. 2 – Odstępstwo od zasady równego traktowania –
Pojęcie „świadczeń z zakresu pomocy społecznej”

I. Wprowadzenie

1. Czy państwo członkowskie może wyłączyć obywateli Unii Europejskiej będących obywatelami innego państwa członkowskiego z kręgu osób uprawnionych do zasiłku na dziecko (Kindergeld) w ciągu pierwszych trzech miesięcy ich pobytu w danym przyjmującym państwie członkowskim, jeżeli nie uzyskują oni w tym okresie dochodów krajowych, gdy tymczasem obywatel tego państwa członkowskiego, który powraca do niego po pobycie w innym państwie członkowskim na podstawie prawa Unii, może korzystać z takiego zasiłku od chwili powrotu, bez konieczności uzyskiwania takich dochodów?

2. Takie pytanie zostało przedstawione przez sąd odsyłający w ramach sporu pomiędzy S, obywatelką Bułgarii, a Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit (kasą świadczeń rodzinnych federalnej agencji ds. zatrudnienia dla Dolnej Saksonii i Bremy, Niemcy; zwaną dalej „Familienkasse”) w przedmiocie odmowy przyznania S zasiłku na dziecko.

¹ Język oryginału: francuski.

3. W tym kontekście do Trybunału zwrócono się o dokonanie wykładni art. 24 dyrektywy 2004/38/WE² i art. 4 rozporządzenia (WE) nr 883/2004³ oraz o ustalenie, czy kwestia ta w pełni wpisuje się w linię orzeczniczą zapoczątkowaną wyrokami Dano⁴, Alimanovic⁵ i García-Nieto i in.⁶.

4. W niniejszej opinii wyjaśnię powody, dla których uważam, że wyłączenie nieaktywnych zawodowo obywateli innych państw członkowskich z kręgu osób uprawnionych do zasiłku na dziecko, takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, nie jest objęte tą linią orzeczniczą.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

5. Oprócz niektórych postanowień prawa pierwotnego, a mianowicie art. 21 ust. 1 TFUE i art. 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą praw podstawowych”), w niniejszej sprawie znaczenie mają art. 1 lit. z), art. 3 ust. 1 lit. j), art. 4, art. 11 ust. 1 i 3 oraz art. 70 rozporządzenia nr 883/2004, a także art. 6, art. 7 ust. 1 lit. b), art. 14 ust. 1 i art. 24 dyrektywy 2004/38.

B. Prawo niemieckie

6. Paragraf 62 Einkommensteuergesetz (ustawy o podatku dochodowym, zwanej dalej „EStG”), w brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności sporu w postępowaniu głównym, stanowi, co następuje:

„(1) ¹W przypadku dzieci określonych § 63 prawo do zasiłku na dziecko na podstawie niniejszej ustawy przysługuje każdemu, kto:

1. posiada miejsce zamieszkania lub miejsce zwykłego pobytu na terytorium kraju

[...]

²Aby móc ubiegać się o zasiłek na dziecko na podstawie ust. 1, uprawniony musi zostać zidentyfikowany poprzez nadanie mu numeru identyfikacyjnego [...]. ³Późniejsze nadanie numeru identyfikacyjnego ma skutek wsteczny w odniesieniu do miesięcy, w których spełnione są warunki określone w zdaniu pierwszym.

(1a) ¹Jeżeli obywatel innego państwa członkowskiego [Unii] lub państwa, do którego ma zastosowanie Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym, ustanawia miejsce zamieszkania lub miejsce zwykłego pobytu na terytorium kraju, nie może ubiegać się

² Dyrektywa 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).

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. 2004, L 166, s. 1; sprostowania: Dz.U. 2013, L 188, s. 10; Dz.U. 2020, L 338, s. 18).

⁴ Wyrok z dnia 11 listopada 2014 r. (C-333/13, zwany dalej „wyrokiem Dano”, EU:C:2014:2358).

⁵ Wyrok z dnia 15 września 2015 r. (C-67/14, zwany dalej „wyrokiem Alimanovic”, EU:C:2015:597).

⁶ Wyrok z dnia 25 lutego 2016 r. (C-299/14, zwany dalej „wyrokiem García-Nieto i in.”, EU:C:2016:114).

o przyznanie zasiłku na dziecko przez pierwsze trzy miesiące od ustanowienia miejsca zamieszkania lub miejsca zwykłego pobytu. ²Zasada ta nie ma zastosowania, jeżeli udowodni on, że uzyskuje dochody krajowe w rozumieniu § 2 ust. 1 zdanie pierwsze pkt 1–4, z wyjątkiem dochodów, o których mowa w § 19 ust. 1 zdanie pierwsze pkt 2. ³Po upływie okresu, o którym mowa w zdaniu pierwszym, może on ubiegać się o przyznanie zasiłku na dziecko, chyba że nie spełnia warunków określonych w § 2 ust. 2 lub 3 [Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (ustawy o swobodnym przepływie obywateli Unii)] lub spełnia jedynie warunki określone w § 2 ust. 2 pkt 1a ustawy o swobodnym przepływie obywateli Unii, bez uprzedniego spełnienia któregośkolwiek z pozostałych warunków określonych w § 2 ust. 2 tej ustawy. ⁴Spełnienie warunków przyznania zasiłku na dziecko określonych w zdaniu drugim ocenia Familienkasse [...]. ⁵W przypadku oddalenia wniosku o przyznanie zasiłku na dziecko Familienkasse powiadamia o swojej decyzji organ właściwy w sprawach imigracji. ⁶W przypadku gdy wnioskodawca, posługując się sfałszowanymi lub zmienionymi dokumentami lub wprowadzając w błąd, wywołał przekonanie, że spełnia warunki przyznania zasiłku na dziecko, Familienkasse niezwłocznie informuje o tym organ właściwy w sprawach imigracji.

[...]”.

III. Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu w postępowaniu głównym, pytanie prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

7. Skarżąca w postępowaniu głównym, S, jej małżonek, V, oraz troje ich dzieci, urodzonych w 2003 r., 2005 r. i 2010 r., są obywatelami bułgarskimi.

8. W maju 2015 r. S po raz pierwszy złożyła do Familienkasse wniosek o przyznanie zasiłku na dziecko w odniesieniu do trojga swoich dzieci.

9. Decyzją z dnia 13 maja 2015 r. Familienkasse uwzględniła ten wniosek i począwszy od maja 2015 r. regularnie wypłacała ten zasiłek w odniesieniu do tej trójki dzieci.

10. W dniu 25 kwietnia 2016 r. organ rejestrowy z urzędu wymeldował S i jej troje dzieci z pobytu pod adresem w Bremerhaven (Niemcy) ze względu na to, że przedmiotowe mieszkanie było puste. W następstwie tego wymeldowania z dniem 3 czerwca 2016 r. Familienkasse zaprzestała wypłacania S zasiłku na dziecko, decyzją z tego samego dnia cofnęła swoją decyzję o przyznaniu jej tego zasiłku począwszy od maja 2016 r. oraz zażądała od niej zwrotu zasiłków wypłaconych na ten ostatni miesiąc.

11. W grudniu 2017 r. S złożyła wniosek o przyznanie zasiłku na dziecko w odniesieniu do dwojga swoich dzieci, mianowicie N i A, w Familienkasse Nordrhein-Westfalen Nord (kasie świadczeń rodzinnych dla Nadrenii Północnej-Westfalii, Niemcy), podając adres w Herne (Niemcy). Liczne pisma wysłane przez ów organ na ten adres zostały mu zwrócone z adnotacją operatora pocztowego „odbiorca nieznany”.

12. Decyzją z dnia 1 sierpnia 2018 r., doręczoną przez publiczne zawiadomienie, wspomniany organ oddalił ten wniosek, twierdząc w istocie, że S nie ma miejsca zamieszkania ani miejsca zwykłego pobytu w Niemczech.

13. W dniu 28 października 2019 r. S złożyła w Familienkasse nowy wniosek o przyznanie zasiłku na dziecko w odniesieniu do trojga swoich dzieci.

14. Decyzją z dnia 27 grudnia 2019 r. Familienkasse oddaliła ten wniosek w odniesieniu do okresu od sierpnia 2019 r. Familienkasse uznała, że S, V i ich dzieci zamieszkiwali w Niemczech od dnia 19 sierpnia 2019 r., czyli od dnia ich wjazdu na terytorium tego państwa członkowskiego z Bułgarii oraz wprowadzenia się do mieszkania w Bremerhaven. Familienkasse uznała bowiem, że S nie uzyskiwała dochodów krajowych w ciągu pierwszych trzech miesięcy po osiedleniu się w Niemczech, a więc nie spełniała przewidzianych w § 62 ust. 1a EStG warunków ubiegania się o zasiłek na dziecko w tym okresie.

15. Decyzją z dnia 6 kwietnia 2020 r. Familienkasse oddaliła odwołanie wniesione przez S i utrzymała w mocy decyzję odmowną. Dodała, że w rozpatrywanym okresie S nie wykonywała działalności zarobkowej, przy czym działalność wykonywana przez V w okresie od dnia 5 listopada do dnia 12 grudnia 2019 r. była nieznaczna.

16. W dniu 10 maja 2020 r. S wniosła do sądu odsyłającego skargę o stwierdzenie nieważności decyzji oddalającej wniosek o zasiłek na dziecko i zasądzenie od Familienkasse wypłaty zasiłku na dziecko w odniesieniu do trojga ich dzieci za miesiące od sierpnia do października 2019 r. łącznie.

17. Postanowieniem z dnia 13 lipca 2020 r. Finanzgericht Bremen (sąd ds. finansowych w Bremie, Niemcy) oddzielił postępowanie dotyczące zasiłku na dziecko za sporny okres, a mianowicie od sierpnia do października 2019 r., od pozostałej części postępowania.

18. W pierwszej kolejności sąd odsyłający wyjaśnił, że zasiłek na dziecko wchodzi w zakres pojęcia „świadczeń rodzinnych” w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. j) rozporządzenia nr 883/2004 w związku z jego art. 1 lit. z)⁷. Zasiłek na dziecko, finansowany z podatków, jest bowiem przyznawany uprawnionym na podstawie prawnie określonej sytuacji, niezależnie od dochodu rodziców i bez jakiegokolwiek indywidualnej i uznaniowej oceny osobistych potrzeb wnioskodawcy. Realizuje on podwójny cel, jakim jest umożliwienie wywodzonego z konstytucji zwolnienia podatkowego kosztów minimum *egzystencji dziecka*, oraz, w przypadku gdy zasiłek nie jest potrzebny do zaspokojenia tego minimum egzystencji, wspieranie rodziny w zakresie zabezpieczenia społecznego.

19. W drugiej kolejności sąd ten zauważył w istocie, że § 62 ust. 1a EStG, będący wynikiem zmiany ustawy z lipca 2019 r., wprowadza odmienne traktowanie obywatela innego państwa członkowskiego, który ustanawia swoje miejsce zamieszkania lub miejsce zwykłego pobytu w Niemczech, w stosunku do obywatela niemieckiego, który ustanawia swoje miejsce zamieszkania lub miejsce zwykłego pobytu na terytorium Niemiec w następstwie pobytu w innym państwie członkowskim. Wskazał on w tym względzie, że na podstawie tego przepisu obywatelowi innego państwa członkowskiego, takiemu jak S, odmawia się prawa do zasiłku na dziecko w ciągu pierwszych trzech miesięcy jego pobytu, jeżeli nie udowodni on, że uzyskuje dochody krajowe pochodzące z wykonywania działalności zarobkowej, podczas gdy obywatel niemiecki korzysta z tego zasiłku nawet w wypadku niewykonywania takiej działalności.

20. W tym względzie sąd odsyłający wskazał, że w projekcie ustawy, w następstwie którego do § 62 EStG dodano ust. 1a, ustawodawca niemiecki uznał, iż takie odmienne traktowanie jest zgodne z prawem Unii, ponieważ pozwala uniknąć napływu obywateli innych państw członkowskich,

⁷ W art. 1 lit. z) rozporządzenia nr 883/2004 przewidziano, że „[d]o celów stosowania niniejszego rozporządzenia 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”. Artykuł 3 ust. 1 lit. j) tego rozporządzenia stanowi, że stosuje się ono do całego ustawodawstwa odnoszącego się do działań zabezpieczenia społecznego, które dotyczą świadczeń rodzinnych.

który mógłby spowodować nadmierne obciążenie dla niemieckiego systemu pomocy społecznej. Sąd odsyłający wyjaśnił ponadto, że zdaniem tego ustawodawcy owo odmienne traktowanie znajduje podstawę w art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, ponieważ zasiłek na dziecko pobierany przez obywateli innego państwa członkowskiego, którzy nie wykonują działalności zarobkowej, działa jak świadczenie socjalne. Niemniej jednak wspomniany ustawodawca nie odniósł się wyraźnie w tym projekcie ustawy do ewentualnych skutków art. 4 rozporządzenia nr 883/2004. Wreszcie, powołując się na wyrok Komisja/Zjednoczone Królestwo⁸, ustawodawca niemiecki uzasadnił to nierówne traktowanie koniecznością ochrony finansów przyjmującego państwa członkowskiego.

21. W trzeciej kolejności sąd odsyłający stwierdził jednak, że kwestia, czy zasiłek na dziecko wchodzi w zakres pojęcia „pomocy społecznej” w rozumieniu art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, jest przedmiotem sporów w doktrynie. Pewni autorzy twierdzą bowiem, że zasiłek na dziecko stanowi świadczenie z zakresu zabezpieczenia społecznego sensu stricto, ponieważ jego przyznanie nie jest uzależnione od spełnienia warunków dotyczących środków osobistych. Sąd dodał też, że o ile zgodnie z rozporządzeniem nr 883/2004 państwo członkowskie ma prawo decydować o warunkach przyznawania świadczeń rodzinnych obywatelom innych państw członkowskich zamieszkującym na jego terytorium i niewykonującym działalności zarobkowej, o tyle art. 4 tego rozporządzenia nakazuje jednak równe traktowanie, przy czym rozporządzenie to nie zawiera żadnego przepisu pozwalającego na wprowadzanie odmiennego traktowania takiego jak rozpatrywane w niniejszej sprawie.

22. W tych okolicznościach, postanowieniem z dnia 20 sierpnia 2020 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 2 września 2020 r., Finanzgericht Bremen (sąd ds. finansowych w Bremie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 24 [dyrektywy 2004/38] i art. 4 [rozporządzenia nr 883/2004] należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one uregulowaniu państwa członkowskiego, na mocy którego obywatel innego państwa członkowskiego, który ustanawia miejsce zamieszkania lub miejsce zwykłego pobytu na terytorium krajowym i nie przedstawia dowodu, że uzyskuje krajowe dochody z tytułu rolnictwa i leśnictwa, z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej, z tytułu pracy na własny rachunek lub z tytułu pracy najemnej w ciągu pierwszych trzech miesięcy od ustanowienia miejsca zamieszkania lub miejsca zwykłego pobytu, nie ma prawa do świadczeń rodzinnych, o których mowa w art. 3 ust. 1 lit. j) w związku z art. 1 lit. z) rozporządzenia [nr 883/2004], gdy tymczasem obywatel odnośnego państwa członkowskiego znajdujący się w tej samej sytuacji ma prawo do świadczeń rodzinnych, o których mowa w art. 3 ust. 1 lit. j) w związku z art. 1 lit. z) rozporządzenia [nr 883/2004], bez wykazania uzyskiwania dochodów z tytułu rolnictwa i leśnictwa, z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej, z tytułu pracy na własny rachunek lub z tytułu pracy najemnej?”.

23. Uwagi w niniejszej sprawie złożyli S, rządy niemiecki, czeski i polski oraz Komisja Europejska. Nie przeprowadzono rozprawy. Strony odpowiedziały na piśmie na pytania Trybunału.

⁸ Wyrok z dnia 14 czerwca 2016 r. (C-308/14, EU:C:2016:436).

IV. Uwagi wstępne

24. Co się tyczy wyrażonych przez Komisję wątpliwości co do tego, czy skarżąca w postępowaniu głównym była osobą poszukującą pracy, pragnę uściślić, że sąd odsyłający wskazał, iż S nie wykonywała działalności zarobkowej w rozpatrywanym okresie i że działalność wykonywana przez jej małżonka w okresie od dnia 5 listopada do dnia 12 grudnia 2019 r. była nieznaczna.

25. W każdym wypadku należy stwierdzić, że zasiłku na dziecko, którego dotyczy niniejsza sprawa, nie można zakwalifikować jako „świadczeń o charakterze finansowym” mających na celu ułatwienie dostępu do zatrudnienia na rynku pracy państwa członkowskiego i że w związku z tym pytanie prejudycjalne należy badać nie – jak sugeruje Komisja – w świetle art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 i art. 45 TFUE⁹, lecz wyłącznie w świetle tego pierwszego przepisu.

V. Analiza

26. Poprzez swoje jedyne pytanie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 24 dyrektywy 2004/38 i art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, które przewiduje, iż obywatel Unii będący obywatelem innego państwa członkowskiego może korzystać z zasiłku na dziecko w ciągu trzech pierwszych miesięcy pobytu w tym pierwszym państwie członkowskim jedynie pod warunkiem, że uzyskuje w tym okresie dochody krajowe, podczas gdy obywatel tego państwa, który powraca do niego po pobycie w innym państwie członkowskim na podstawie prawa Unii, może z niego korzystać od chwili swojego powrotu, bez konieczności uzyskiwania takich dochodów.

27. Aby móc zaproponować Trybunałowi udzielenie użytecznej odpowiedzi na to pytanie, w pierwszej kolejności zbadam, czy sytuacja skarżącej w postępowaniu głównym i jej dzieci jest objęta zakresem stosowania art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 (część A). Ponieważ, jak wynika z rozważań przedstawionych poniżej, uważam, że tak nie jest, w drugiej kolejności zajmę się kwestią, czy ustawodawstwo krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym jest zgodne z zasadą niedyskryminacji ustanowioną w art. 18 TFUE i skonkretyzowaną w art. 24 ust. 1 tej samej dyrektywy i w art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 (część B).

A. W przedmiocie zastosowania art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38

28. Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38 „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”. W art. 24 ust. 2 tej dyrektywy przewidziano, że „[w] drodze odstąpienia 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), [...] dla osób niebędących pracownikami najemnymi, osobami pracującymi na własny rachunek, osobami, które zachowują ten status, i członkami ich rodziny”.

⁹ Wyrok Alimanovic, pkt 40–43, 46.

29. Jak już wskazałem, w niniejszej sprawie należy ustalić, czy w sytuacji rozpatrywanej w postępowaniu głównym znajduje zastosowanie odstępstwo przewidziane w art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38. Trybunał dokonał już wykładni tego przepisu w ramach spraw zakończonych wyrokami Dano, Alimanovic, García-Nieto i in. oraz Jobcenter Krefeld¹⁰.

30. Aby ustalić, czy wspomniana linia orzecznicza znajduje zastosowanie do pytania przedstawionego przez sąd odsyłający, wydaje mi się użyteczne przedstawienie w pierwszej kolejności wniosków płynących z tych wyroków.

1. Kontekst orzeczniczy

a) Wyroki Dano, Alimanovic i García-Nieto i in.

31. W wyrokach Dano, Alimanovic i García-Nieto i in. Trybunał określił warunki, na jakich państwo członkowskie przyjmujące nieaktywnego zawodowo obywatela Unii, będącego obywatelem innego państwa członkowskiego, może wprowadzać odstępstwa w dziedzinie świadczeń z zakresu pomocy społecznej od prawa do równego traktowania przewidzianego w art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38 i w art. 4 rozporządzenia nr 883/2004, którego może się domagać taki obywatel Unii. Sprawy, w których zapadły te wyroki, dotyczyły bowiem odmowy przyznania przez władze niemieckie obywatelom innych państw członkowskich „świadczeń z zakresu podstawowego zabezpieczenia” przewidzianych przez ustawodawstwo niemieckie, w szczególności „świadczeń na pokrycie kosztów utrzymania”.

32. W sprawie, w której zapadł wyrok Dano, E. Dano nigdy nie pracowała w Niemczech, nic nie wskazywało na to, że poszukiwała pracy, zaś ze swobody przemieszczania się skorzystała „jedynie w celu uzyskania pomocy społecznej” w Niemczech¹¹, gdzie zamieszkiwała *od ponad trzech miesięcy* wraz ze swoim małoletnim synem. Trybunał orzekł, że skoro E. Dano i jej syn nie posiadali wystarczających zasobów, wobec czego nie mogli ubiegać się o prawo pobytu w przyjmującym państwie członkowskim na mocy dyrektywy 2004/38, nie mogli też powoływać się na zasadę niedyskryminacji określoną w art. 24 ust. 1 tej dyrektywy¹². Trybunał uściślił, przychylając się w tym względzie do opinii rzecznika generalnego M. Watheleta¹³, że pozbawienie danego państwa członkowskiego w takich okolicznościach możliwości odmówienia przyznania świadczeń socjalnych obywatelom Unii „powodowałoby w efekcie [...] że osoby, które nie posiadają w momencie wjazdu na terytorium innego państwa członkowskiego wystarczających zasobów, aby zapewnić sobie utrzymanie, posiadałyby je automatycznie poprzez przyznanie im specjalnego nieskładkowego świadczenia pieniężnego, którego celem jest zapewnienie jego beneficjentowi utrzymania”¹⁴. Trybunał wskazał, że taki sam wniosek nasuwa się w odniesieniu do art. 4 rozporządzenia nr 883/2004, ponieważ świadczenia, o których mowa w tym przepisie, są przyznawane na podstawie tego artykułu wyłącznie w państwie członkowskim, w którym zainteresowany ma miejsce zamieszkania, zgodnie z jego ustawodawstwem¹⁵, a zatem z prawem Unii.

¹⁰ Wyrok z dnia 6 października 2020 r. (C-181/19, zwany dalej „wyrokiem Jobcenter Krefeld”, EU:C:2020:794).

¹¹ Zobacz wyrok Dano, pkt 78.

¹² Zobacz wyrok Dano, pkt 69, 81.

¹³ Zobacz opinia w sprawie Dano (C-333/13, EU:C:2014:341, pkt 106).

¹⁴ Zobacz wyrok Dano, pkt 79.

¹⁵ Zobacz wyrok Dano, pkt 83.

33. W sprawie, w której zapadł wyrok Alimanovic, N. Alimanovic¹⁶, która zamieszkiwała w Niemczech *od ponad trzech miesięcy*, złożyła wniosek o przyznanie świadczeń z zakresu pomocy społecznej na siebie oraz na swoją córkę. Kobiety podejmowały jedynie zatrudnienie krótkoterminowe względnie okazjonalne przez okres krótszy niż rok, a w dniu odmowy przyznania rozpatrywanych świadczeń nie miały już statusu osoby poszukującej pracy na podstawie art. 7 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/38¹⁷. Trybunał wskazał, że nawet jeśli zdaniem sądu odsyłającego N. Alimanovic i jej córka mogą wywodzić swoje prawo pobytu z art. 14 ust. 4 lit. b) tej dyrektywy, należy zauważyć, że przyjmujące państwo członkowskie może skorzystać z odstępstwa przewidzianego w art. 24 ust. 2 tej dyrektywy, aby odmówić przyznania im żądanego świadczenia z zakresu pomocy społecznej¹⁸. Trybunał wyjaśnił, że możliwość skorzystania z tego odstępstwa jest oparta na stopniowym systemie zachowania statusu pracownika, którego celem jest zabezpieczenie prawa pobytu i dostępu do świadczeń socjalnych. Trybunał uznał zatem, że w zakresie, w jakim dyrektywa 2004/38 ustanawia ten system, „uwzględnia [ona] rozmaite czynniki charakteryzujące indywidualną sytuację każdego wnioskodawcy świadczenia z zakresu pomocy społecznej, a w szczególności okres wykonywania działalności zarobkowej”, a w związku z tym w ramach stosowania tego odstępstwa przez przyjmujące państwo członkowskie państwo to nie musiało przeprowadzać indywidualnego badania ani w celu uwzględnienia indywidualnej sytuacji zainteresowanej osoby, ani w celu stwierdzenia, że dany obywatel Unii powoduje nadmierne obciążenie dla systemu pomocy społecznej w ramach jego pobytu¹⁹.

34. W sprawie, w której wydano wyrok García-Nieto i in., skarżący w postępowaniu głównym, którzy zamieszkiwali w Niemczech *krócej niż trzy miesiące*, byli osobami poszukującymi pracy²⁰. Trybunał orzekł, że z brzmienia art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 wyraźnie wynika, iż przyjmujące państwo członkowskie może odmówić przyznania jednej z osób niebędących pracownikiem najemnym, osobą prowadzącą działalność na własny rachunek czy osobą, która zachowuje ten status, jakiegokolwiek świadczenia z zakresu pomocy społecznej podczas pierwszych trzech miesięcy pobytu²¹.

35. W tych trzech wyrokach Trybunał orzekł zatem, że art. 24 dyrektywy 2004/38 i art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 nie stoją na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, na mocy którego obywatele innych państw członkowskich nie mogą korzystać ze świadczeń z zakresu pomocy społecznej, w sytuacji gdy nie korzystają oni z prawa pobytu na podstawie tej dyrektywy w przyjmującym państwie członkowskim²², posiadają prawo pobytu w tym państwie członkowskim przez okres ograniczony do trzech miesięcy na podstawie art. 6 ust. 1 wspomnianej dyrektywy²³ albo mają prawo pobytu wyłącznie w oparciu o art. 14 ust. 4 lit. b) tej dyrektywy²⁴, podczas gdy świadczenia te są gwarantowane obywatelom tego państwa członkowskiego, którzy znajdują się w takiej samej sytuacji. Zdaniem Trybunału przyznanie tym osobom prawa do świadczeń socjalnych na tych samych warunkach, jakie mają zastosowanie do obywateli krajowych, byłoby bowiem sprzeczne z celem polegającym na zachowaniu równowagi finansowej systemu pomocy społecznej państw członkowskich i nie pozwalałoby na uniknięcie sytuacji,

¹⁶ Punkty 29, 34.

¹⁷ Wyrok Alimanovic, pkt 27, 55.

¹⁸ Wyrok Alimanovic, pkt 56, 57.

¹⁹ Wyrok Alimanovic, pkt 60.

²⁰ J. Peña Cuevas wjechał do Niemiec wraz ze swoim synem w celu dołączenia do J. Garcíi-Neto, która wcześniej wjechała do Niemiec wraz z ich wspólną córką i zarejestrowała się jako osoba poszukująca pracy, a następnie wykonywała zawód pomocy kuchennej. Wyrok García-Nieto i in., pkt 28, 29.

²¹ Wyrok García-Nieto i in., pkt 44.

²² Wyrok Dano, pkt 84 i sentencja.

²³ Wyrok García-Nieto i in., pkt 53 i sentencja.

²⁴ Wyrok Alimanovic, pkt 63 i sentencja.

w której osoby korzystające z prawa pobytu stałyby się nadmiernym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego, co wynika z motywu 10 dyrektywy 2004/38²⁵.

b) Wyrok Jobcenter Krefeld

36. Sytuacja rozpatrywana w sprawie, w której zapadł wyrok Jobcenter Krefeld, dotyczącej obywatela polskiego zamieszkałego wraz z dwiema małoletnimi córkami w Niemczech, wyraźnie różni się od sytuacji rozpatrywanych w trzech sprawach wspomnianych wcześniej. JD, obywatel Unii, przed utratą pracy w przyjmującym państwie członkowskim pracował bowiem w tym państwie członkowskim i posyłał tam swe dzieci do szkoły i w związku z tym przysługiwało mu prawo pobytu na podstawie art. 10 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii (Dz.U. 2011, L 141, s. 1).

37. Trybunał uznał, że w świetle celu zachowania równowagi finansowej systemu pomocy społecznej państw członkowskich sytuacja obywatela Unii takiego jak JD wyraźnie różni się od sytuacji skarżących w sprawach, w których zapadły wyroki Dano (brak prawa pobytu opartego na dyrektywie 2004/38), Alimanovic (prawo pobytu wyłącznie na podstawie art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2004/38 ze względu na poszukiwanie pracy) i García-Nieto i in. (prawo pobytu na podstawie art. 6 ust. 1 tej dyrektywy)²⁶. Trybunał doszedł do tego wniosku, przypominając najpierw, że prawo pobytu przysługujące dzieciom (byłego) pracownika migrującego mające gwarantować im dostęp do kształcenia oraz pochodne względem tego prawa prawo rodzica sprawującego nad nimi pieczę mają swoje pierwotne źródło w posiadanym przez tego rodzica statusie pracownika. Jednakże wraz z jego nabyciem owo prawo usamodzielnia się i może utrzymywać się nawet po utracie tego statusu²⁷. Trybunał orzekł następnie, że osoby posiadające takie prawo pobytu mają prawo domagać się, na gruncie rozporządzenia nr 492/2011²⁸, traktowania na równi z obywatelami krajowymi w zakresie korzystania z przywilejów socjalnych, nawet jeśli osoby te utraciły status pracownika, z którego rzeczzone prawo pobytu pierwotnie wywodziły²⁹.

38. Niektóre elementy orzecznictwa wynikającego z wyroków Dano, Alimanovic, García-Nieto i in. oraz Jobcenter Krefeld wydają się być użyteczne dla analizy pytania przedstawionego w niniejszej sprawie przez sąd odsyłający, w szczególności te, które dotyczą pojęcia „świadczeń

²⁵ Zobacz wyroki: Dano, pkt 74; Alimanovic, pkt 50; García-Nieto i in., pkt 39.

²⁶ Wyrok Jobcenter Krefeld, pkt 67, 68.

²⁷ Wyrok Jobcenter Krefeld, pkt 50. W pkt 52 tego wyroku Trybunał podkreślił, że dzięki takiej wykładni osoba, która wraz ze swoją rodziną zamierza opuścić państwo członkowskie pochodzenia w celu podjęcia pracy w innym państwie członkowskim, nie będzie narażona na ryzyko, że w przypadku utraty statusu pracownika będzie zmuszona przerwać naukę swoich dzieci i wrócić do państwa pochodzenia bez możliwości skorzystania ze świadczeń socjalnych przewidzianych w prawie krajowym, które zapewniłyby jej wystarczające środki pozwalające na utrzymanie się.

²⁸ Zobacz art. 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 492/2011.

²⁹ Wyrok Jobcenter Krefeld, pkt 54. Ponadto, jak podkreślono w doktrynie w odniesieniu do pkt 64 i 65 tego wyroku, art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 „nie dokonał pełnej kodyfikacji warunków, na jakich obywatele Unii korzystający z prawa do swobodnego przemieszczania się korzystają z prawa do równego traktowania z obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego, a odstępowo od tej zasady zawarte w tym przepisie ma zastosowanie jedynie w sytuacjach, w których prawo pobytu opiera się na tej dyrektywie”, K. Lenaerts, S. Adam „La solidarité, valeur commune aux États membres et principe fédératif de l’Union européenne”, *Cahiers de droit européen*, n° 2, 2021, s. 307–417, w szczególności s. 327. W tym względzie należy również przypomnieć, jak zauważył rzecznik generalny J. Richard de la Tour w opinii w sprawie The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:515, pkt 75 i przypis 62), że prawo pobytu może opierać się na innym przepisie prawa Unii (zob. wyrok Jobcenter Krefeld, pkt 90 i sentencja), lecz także na mniej restrykcyjnym przepisie prawa krajowego (zob. w szczególności wyroki: z dnia 7 września 2004 r., Trojani, C-456/02, EU:C:2004:488; z dnia 14 czerwca 2016 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo, C-308/14, EU:C:2016:436).

z zakresu pomocy społecznej”. Powstaje wobec tego następujące pytanie: czy wnioski płynące z tego orzecznictwa znajdują zastosowanie do sprawy w postępowaniu głównym? Mam co do tego wątpliwości.

2. Szczególne okoliczności niniejszej sprawy

39. Wspólną cechą sytuacji rozpatrywanej w sporze w postępowaniu głównym i sytuacji w sprawach, w których wydano wyroki Dano, Alimanovic, García-Nieto i in. oraz Jobcenter Krefeld, jest to, że obywatel Unii nie uzyskiwał dochodu krajowego w przyjmującym państwie członkowskim w okresie, w którym organ krajowy oddalił jego wniosek o zasiłek na dziecko. Ponadto, podobnie jak miało to miejsce w sprawie zakończonej wyrokiem García-Nieto i in., pobyt S i jej dzieci w przyjmującym państwie członkowskim opiera się na art. 6 ust. 1 dyrektywy 2004/38.

40. Natomiast w odróżnieniu od skarżącej w postępowaniu głównym obywatele Unii, których dotyczyły sprawy zakończone wyrokami Dano i Alimanovic, zamieszkiwali w przyjmującym państwie członkowskim *przez okres przekraczający trzy miesiące*, a ich pobyt co do zasady opierał się na art. 7 dyrektywy 2004/38³⁰. Co ważniejsze, jak wykazę poniżej, niniejsza sprawa nie dotyczy „świadczeń z zakresu pomocy społecznej”, jak miało to miejsce w sprawach zakończonych wyrokami Alimanovic i García-Nieto i in., lecz *zasiłku na dziecko*³¹.

41. W tych okolicznościach muszę wyrazić moje wątpliwości co do możliwości powołania się przez przyjmujące państwo członkowskie, w świetle okoliczności niniejszej sprawy, na ograniczenia przewidziane w art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38. Zanim zajmę się tą kwestią, należy ustalić, czy S i jej dzieciom przysługuje prawo do równego traktowania przewidziane w art. 24 ust. 1 tej dyrektywy, i w tym celu zbadać, czy są oni uprawnieni do legalnego pobytu w tym państwie członkowskim³².

3. Prawo pobytu przewidziane w art. 6 dyrektywy 2004/38

a) Uwagi wstępne

42. Trybunał wielokrotnie przypominał, że obywatelstwo Unii ma stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich³³. Zgodnie z art. 21 ust. 1 TFUE każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w traktatach i w środkach przyjętych w celu ich wykonania. Jak stanowi art. 1 dyrektywy 2004/38, jej celem jest w szczególności określenie warunków regulujących korzystanie z tego prawa oraz jego ograniczeń³⁴. Wśród tych

³⁰ Zobacz pkt 32 i 33 niniejszej opinii. Artykuł 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38 stanowi, że „[w]szyscy obywatele Unii posiadają prawo pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego przez okres dłuższy niż trzy miesiące, jeżeli [...] 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”. Wyróżnienie własne.

³¹ W odróżnieniu od niniejszej sprawy trzy wspomniane sprawy dotyczyły specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych, uregulowanych w art. 70 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2004, objętych zakresem stosowania art. 4 wspomnianego rozporządzenia (wyrok Dano, pkt 55) i uznanych za świadczenia z zakresu pomocy społecznej dla celów dyrektywy 2004/38.

³² Zobacz w tym względzie wyrok García-Nieto i in., pkt 40.

³³ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 20 września 2001 r., Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, pkt 31).

³⁴ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 6 października 2021 r., A (Przekraczanie granic na pokładzie pływającej jednostki rekreacyjnej) (C-35/20, EU:C:2021:813, pkt 49, 50).

ograniczeń i warunków figurują te, o których mowa w art. 3 ust. 1 tej dyrektywy, dotyczące jej podmiotowego zakresu stosowania³⁵, a także, bezsprzecznie, te, które przewidziano w art. 6 tej dyrektywy.

b) Legalność pobytu na podstawie art. 6 dyrektywy 2004/38

43. Co się tyczy podmiotowego zakresu zastosowania art. 24 dyrektywy 2004/38 pragnę przypomnieć, że Trybunał orzekł w wyrokach Dano, Alimanovic i García-Nieto i in., iż w odniesieniu do dostępu do „świadczeń z zakresu pomocy społecznej” obywatel Unii może domagać się traktowania na równi z obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego na podstawie art. 24 ust. 1 tej dyrektywy tylko wtedy, gdy jego pobyt na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego *spełnia warunki wspomnianej dyrektywy*³⁶. Wymóg ten stanowi zatem warunek wstępny korzystania z prawa do równego traktowania przewidzianego w tym przepisie.

44. Komisja podnosi w swoich uwagach na piśmie, że o ile w ciągu pierwszych trzech miesięcy obywatele Unii posiadają prawo pobytu w przyjmującym państwie członkowskim na podstawie art. 6 dyrektywy 2004/38, o tyle „legalny pobyt” może mieć miejsce jedynie przy spełnieniu przesłanek określonych w art. 7 ust. 1 tej dyrektywy. Wyjaśniła ona to stwierdzenie w pisemnej odpowiedzi na pytanie zadane przez Trybunał w tej kwestii, wskazując, że „prawo pobytu obywatela Unii pochodzącego z innego państwa członkowskiego w ciągu trzech pierwszych miesięcy [...] nie stanowi [...] jeszcze »prawa legalnego pobytu w rozumieniu art. 7 ust. 1 [tej dyrektywy]«”³⁷.

45. Nie podzielam stanowiska Komisji i jestem zdania, że użyte przez nią wyrażenia mogą wprowadzać w błąd.

46. W pierwszej kolejności pragnę przypomnieć, że zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy 2004/38 „[p]rzez okres nie przekraczający trzech miesięcy obywatele Unii posiadają prawo pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego *bez wypełniania jakichkolwiek warunków i formalności innych niż* wymóg posiadania ważnego dowodu tożsamości lub paszportu”³⁸. To prawo pobytu przysługuje zatem wszystkim obywatelom Unii, niezależnie od tego, czy są aktywni zawodowo, czy nieaktywni zawodowo. Artykuł 14 ust. 1 tej dyrektywy utrzymuje wspomniane prawo pobytu tak długo, jak długo obywatel Unii i członkowie jego rodziny nie staną się nadmiernym obciążeniem dla *systemu pomocy społecznej* w przyjmującym państwie członkowskim. Tym samym, biorąc pod uwagę zgodny z prawem charakter prawa pobytu przewidzianego w art. 6 wspomnianej dyrektywy w jej ogólnym kontekście³⁹, nie można zaprzeczyć, że jak wynika z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi, S i jej dzieci mogą wywodzić prawo (legalnego) pobytu na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego z art. 6 ust. 1 tej

³⁵ Zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy 2004/38 zakresem stosowania tej dyrektywy oraz możliwością korzystania z praw w niej przewidzianych objęci są obywatele Unii, którzy przemieszczają się do innego państwa członkowskiego lub przebywają w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie, którego są obywatelami, oraz do członków ich rodziny, jak zdefiniowano w art. 2 ust. 2 wspomnianej dyrektywy. W tym względzie zob. w szczególności wyrok z dnia 10 września 2019 r., Chenchooliah (C-94/18, EU:C:2019:693, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).

³⁶ Wyroki: Dano, pkt 69; Alimanovic, pkt 49; García-Nieto i in., pkt 38.

³⁷ Wyróżnienie własne.

³⁸ Wyróżnienie własne.

³⁹ Dla przypomnienia, co się tyczy ogólnego kontekstu dyrektywy 2004/38, ustanawia ona „w odniesieniu do prawa pobytu w przyjmującym państwie członkowskim system stopniowy, który – będąc w istocie powtórzeniem etapów i warunków przewidzianych w poprzedzających tę dyrektywę różnych aktach prawa Unii oraz orzecznictwie – ostatecznie prowadzi do prawa stałego pobytu”. Zobacz w szczególności wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., Ziółkowski i Szeja (C-424/10 i C-425/10, EU:C:2011:866, pkt 38, 39).

dyrektywy, a w konsekwencji że korzystają oni na podstawie art. 24 ust. 1 tej dyrektywy z prawa do traktowania na równi z obywatelami tego państwa członkowskiego w dziedzinie objętej zakresem stosowania traktatu.

47. W drugiej kolejności – fakt, że Komisja zinterpretowała wyrażenie „prawo legalnego pobytu” jako odnoszące się wyłącznie do prawa pobytu, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dyrektywy 2004/38, a nie do prawa pobytu, o którym mowa w art. 6 tej dyrektywy, niepotrzebnie wprowadza w błąd, w szczególności organy krajowe przyjmującego państwa członkowskiego. Sformułowanie to pozwala bowiem sądzić, że prawo pobytu przewidziane w art. 6 dyrektywy 2004/38 nie jest prawem legalnego pobytu na podstawie tej dyrektywy. Tak jednak nie jest. Rozwiązanie zaproponowane przez Komisję nie wynika ani z systematyki, ani z brzmienia tej dyrektywy. Rozwiązanie to nie wynika również z realizowanego przez tę dyrektywę celu, a mianowicie, jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, ułatwienia obywatelom Unii korzystania z podstawowego i indywidualnego prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, przyznanego im bezpośrednio przez art. 21 ust. 1 TFUE, oraz wzmocnienia wspomnianego prawa⁴⁰.

48. Ponadto Komisja w celu uzasadnienia swojego argumentu opiera się na pkt 68 i 75 wyroku Komisja/Zjednoczone Królestwo⁴¹. Tymczasem należy stwierdzić, że zawarte przez Trybunał w tych punktach ogólne odniesienie do „wymogów związanych z posiadaniem legalnego prawa pobytu w przyjmującym państwie członkowskim”⁴² dotyczy nie tylko przesłanek posiadania prawa pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące, przewidzianych w art. 7 dyrektywy 2004/38, lecz również przesłanek posiadania prawa pobytu przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy⁴³. Pragnę jeszcze przypomnieć, że system stopniowy ustanowiony przez tę dyrektywę w odniesieniu do prawa pobytu w przyjmującym państwie członkowskim oznacza, iż obywatel Unii i członkowie jego rodziny mogą być beneficjentami jednego lub kilku etapów korzystania ze swobody przemieszczania się w przyjmującym państwie członkowskim, jeżeli spełniają warunki przewidziane we wspomnianej dyrektywie, które różnią się w zależności od długości pobytu.

49. Wyjaśnwszy powyższe – oraz biorąc pod uwagę fakt, że nie ulega wątpliwości, iż S może powoływać się na prawo legalnego pobytu na podstawie art. 6 ust. 1 dyrektywy 2004/38 w okresie, którego dotyczy oddalenie jej wniosku o *zasilek na dziecko*, który odpowiada trzem pierwszym miesiącom jej pobytu w Niemczech – zajmę się teraz przedmiotowym zakresem stosowania art. 24 tej dyrektywy, a tym samym pojęciem „świadczenia z zakresu pomocy społecznej”, tak jak został on zdefiniowany przez Trybunał w jego orzecznictwie, w celu ustalenia, czy art. 24 ust. 2 wspomnianej dyrektywy znajduje zastosowanie do sytuacji w postępowaniu głównym.

⁴⁰ Wyrok z dnia 2 października 2019 r., Bajratari (C-93/18, EU:C:2019:809, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁴¹ Wyrok z dnia 14 czerwca 2016 r. (C-308/14, EU:C:2016:436).

⁴² Wyrok z dnia 14 czerwca 2016 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-308/14, EU:C:2016:436, pkt 68, 75): „[...] 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*”. Wyróżnienie własne.

⁴³ Pragnę przypomnieć w tym względzie, że w pkt 68 wyroku Komisja/Zjednoczone Królestwo Trybunał odnosi się do pkt 44 wyroku z dnia 19 września 2013 r., Brey (C-140/12, EU:C:2013:565) i do pkt 83 wyroku Dano. Z punktów tych wynika, że chodzi o „prawo do pobytu *na mocy dyrektywy 2004/38 w przyjmującym państwie członkowskim*” (wyróżnienie własne). W konsekwencji poszczególne rodzaje prawa pobytu przewidziane w tej dyrektywie w jej art. 6, 7 i 16 są *wszystkie* prawami legalnego pobytu na podstawie tej dyrektywy.

4. Czy rozpatrywany zasiłek na dziecko wchodzi w zakres pojęcia „świadczeń z zakresu pomocy społecznej” w rozumieniu dyrektywy 2004/38?

a) Pojęcie „świadczeń z zakresu pomocy społecznej”

50. Z uwag S, rządów niemieckiego, czeskiego i polskiego oraz Komisji wynika, że ich zdaniem rozpatrywany zasiłek na dziecko nie wchodzi w zakres pojęcia „świadczeń z zakresu pomocy społecznej” w rozumieniu art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38. Ponadto rządy czeski i polski oraz Komisja utrzymują, że przepis ten nie ma zastosowania w niniejszej sprawie. Należy zatem ustalić, czy rozpatrywany zasiłek na dziecko można uznać za „świadczenie z zakresu pomocy społecznej” w rozumieniu tej dyrektywy.

51. Pragnę w pierwszej kolejności przypomnieć, że Trybunał zdefiniował pojęcie „świadczenia z zakresu pomocy społecznej” jako odnoszące się do wszelkich systemów pomocy ustanowionych przez władze publiczne, czy to na szczeblu krajowym, regionalnym, czy lokalnym, do których może zwrócić się osoba nieposiadająca zasobów wystarczających do zaspokojenia potrzeb podstawowych swoich i swojej rodziny, w wyniku czego może podczas swojego pobytu stać się obciążeniem dla finansów publicznych przyjmującego państwa członkowskiego, co mogłoby mieć konsekwencje dla całego systemu pomocy, jaka może zostać przyznana przez to państwo⁴⁴. Trybunał stwierdził również, że świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania, których funkcją jest zagwarantowanie ich beneficjentom minimum środków utrzymania niezbędnych do prowadzenia życia licującego z godnością ludzką, należy uznać za „świadczenia z zakresu pomocy społecznej” w rozumieniu art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38⁴⁵.

52. W drugiej kolejności pragnę zauważyć, że zgodnie z informacjami pochodzącymi od sądu odsyłającego, przedstawionymi w pkt 18 niniejszej opinii, w sprawie w postępowaniu głównym zasiłek na dziecko jest finansowany z podatku i przyznawany uprawnionym na podstawie prawnie określonej sytuacji, *która jest niezależna od dochodu rodziców* i nie uwzględnia indywidualnej sytuacji osobistych potrzeb wnioskodawcy. Z informacji tych wynika również, że według doktryny zasiłek na dziecko stanowi *świadczenie z zakresu zabezpieczenia społecznego sensu stricto*, ponieważ jego przyznanie *nie jest uzależnione od spełnienia warunku dotyczącego zasobów*. Innymi słowy, jak wynika również z uwag rządu niemieckiego⁴⁶, przyznanie tych świadczeń nie zależy ani od dochodów rodziców, ani od osobistych potrzeb wnioskodawców, ani też *nie ma na celu zagwarantowania środków utrzymania* wnioskodawcy i jego rodziny. O ile bowiem celem tego zasiłku jest zwolnienie z opodatkowania kosztów minimum egzystencji dziecka, o tyle ma on również na celu, jak wyraźnie wskazuje sąd odsyłający, wspieranie rodziny z punktu widzenia praw socjalnych.

53. W tym względzie należy moim zdaniem podkreślić, że 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 zakresu zabezpieczenia*

⁴⁴ Wyroki: z dnia 19 września 2013 r., Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, pkt 61); Dano, pkt 63; Alimanovic, pkt 44; García-Nieto i in., pkt 38.

⁴⁵ Wyrok Jobcenter Krefeld, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁴⁶ Również rząd niemiecki przyznaje, że zasiłek na dziecko rozpatrywany w postępowaniu głównym nie są świadczeniami z zakresu pomocy społecznej sensu stricto w rozumieniu art. 24 dyrektywy 2004/38, lecz w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. j) rozporządzenia nr 883/2004 w związku z art. 1 lit. z) tego rozporządzenia. Rząd ten wskazuje bowiem, że świadczenia te są podobne do świadczenia pieniężnego mającego na celu wyrównanie kosztów utrzymania rodziny, które jest *wypłacane niezależnie od potrzeby pomocy*.

*społecznego*⁴⁷. W związku z tym, przy zastosowaniu tych kryteriów do rozpatrywanego zasiłku na dziecko, powinny one, z zastrzeżeniem ustaleń, których powinien dokonać sąd odsyłający, zostać zakwalifikowane jako świadczenia z zakresu zabezpieczenia społecznego w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. j) rozporządzenia nr 883/2004 w związku z art. 1 lit. z) tego rozporządzenia⁴⁸.

54. Wynika z tego moim zdaniem, że rozpatrywany zasiłek na dziecko nie może zostać uznany za „świadczenia z zakresu pomocy społecznej” w rozumieniu art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 i że w związku z tym przepis ten nie ma zastosowania do sytuacji rozpatrywanej w postępowaniu głównym.

b) Stanowisko rządu niemieckiego

55. Rząd niemiecki jest jednak zdania, że rozpatrywany zasiłek na dziecko należy oceniać w świetle ratio legis art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38. W przypadku osób, które nie są aktywne zawodowo, zasiłek ten jest bowiem, z punktu widzenia jego skutków, świadczeniem z zakresu pomocy społecznej.

56. Nie podzielam tego punktu widzenia.

57. W pierwszej kolejności pragnę przypomnieć, że sytuacja S i jej dzieci jest sytuacją obywatela Unii, który wywodzi swoje prawo pobytu na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego z art. 6 dyrektywy 2004/38. Prawdą jest, że Trybunał uznał, iż z uwagi na to, że państwa członkowskie nie mogą wymagać od obywateli Unii, by podczas nieprzekraczającego trzech miesięcy pobytu na ich terytoriach posiadali oni wystarczające środki utrzymania oraz ubezpieczenie zdrowotne, niezobowiązanie tych państw członkowskich do utrzymywania owych obywateli w trakcie tego okresu jest zasadne⁴⁹. Należy jednak podkreślić, że twierdzenie to odnosi się do realizowanego przez dyrektywę 2004/38 (motyw 10) celu zachowania równowagi finansowej *systemu pomocy społecznej* państw członkowskich, z którym to celem odstępstwo przewidziane w art. 24 ust. 2 tej dyrektywy jest zgodne. Z przepisu tego jasno wynika, że *dotyczy on wyłącznie „świadczeń z zakresu pomocy społecznej”*.

58. W konsekwencji oparcie się, jak to czyni rząd niemiecki, na art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 do celów odmowy przyznania żądanego *zasiłku na dziecko* byłoby sprzeczne z brzmieniem tego przepisu. Zamiarem prawodawcy Unii nie było bowiem wyłączenie *świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego*, lecz uniknięcie sytuacji, w której obywatel Unii będący obywatelem innego państwa członkowskiego stałby się nadmiernym obciążeniem dla *systemu pomocy społecznej* w przyjmującym państwie członkowskim. Co więcej, wykładnia proponowana przez rząd niemiecki byłaby sprzeczna z ogólnym duchem systemu stopniowego wprowadzonego przez dyrektywę 2004/38 w odniesieniu do prawa pobytu w przyjmującym państwie członkowskim, ponieważ prawo pobytu przewidziane w art. 6 tej dyrektywy jest na mocy jej art. 14 zachowane nie dopóty, dopóki obywatel i członkowie jego rodziny nie staną się *nadmiernym obciążeniem dla systemu zabezpieczenia społecznego*, ale dopóty, dopóki nie staną się *nadmiernym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej* przyjmującego państwa członkowskiego.

⁴⁷ Wyrok z dnia 14 czerwca 2016 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-308/14, EU:C:2016:436, pkt 60). Zobacz także wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., A (Publiczna opieka zdrowotna) (C-535/19, EU:C:2021:595, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁴⁸ Zobacz definicję terminu „świadczenia rodzinne” określoną w art. 1 lit. z) rozporządzenia nr 883/2004 i przytoczoną w przypisie 7 do niniejszej opinii.

⁴⁹ Wyrok García-Nieto i in., pkt 45. Zobacz w tym względzie opinia rzecznika generalnego M. Watheleta w sprawie Dano (C-333/13, EU:C:2014:341, pkt 70).

59. W drugiej kolejności pragnę podkreślić, że skoro orzecznictwo wynikające z wyroków Dano i Alimanovic opiera się na związku między zasadą niedyskryminacji obywateli Unii a przesłankami pobytu przewidzianymi w art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38, a mianowicie w szczególności wymogiem posiadania wystarczających zasobów⁵⁰, nie widzę, w jaki sposób byłoby możliwe, jak proponuje rząd niemiecki, zastosowanie *mutatis mutandis* tego orzecznictwa w odniesieniu do prawa pobytu, o którym mowa w art. 6 ust. 1 tej dyrektywy, który nie przewiduje takiej przesłanki. Ponadto należy przypomnieć, jak to uczynił rzecznik generalny H. Saugmandsgaard Øe, że „prawo Unii opiera się na wartościach solidarności, które zostały dodatkowo wzmocnione od momentu utworzenia obywatelstwa Unii”⁵¹.

60. W świetle powyższego uważam, że sporny zasiłek na dziecko nie wchodzi w zakres pojęcia „świadczeń z zakresu pomocy społecznej” w rozumieniu art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, tak jak został on zdefiniowany przez Trybunał. W związku z tym przyjmujące państwo członkowskie nie może powoływać się na ten przepis w celu odstąpienia, jeśli chodzi o przyznawanie tych zasiłków, od prawa do równego traktowania przewidzianego w art. 24 ust. 1 tej dyrektywy, którego mogą domagać się obywatele Unii.

B. W przedmiocie zgodności ustawodawstwa rozpatrywanego w postępowaniu głównym z prawem do równego traktowania przewidzianym w art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38 i w art. 4 rozporządzenia nr 883/2004

1. W przedmiocie związku między art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38 a art. 4 rozporządzenia nr 883/2004

61. Jak już wskazałem, należy moim zdaniem uznać, że skoro S i jej dzieci, będący obywatelami Unii, przebywają legalnie w Niemczech na podstawie art. 6 dyrektywy 2004/38, ich pobyt jest zgodny z prawem Unii⁵². Mają oni zatem na podstawie art. 24 ust. 1 tej dyrektywy prawo do traktowania na równi z obywatelami tego państwa członkowskiego w dziedzinach objętych traktatem.

⁵⁰ Pragnę w tym względzie przypomnieć, że orzecznictwo wynikające z wyroków Dano, Alimanovic i García-Nieto i in. opiera się na przewidzianym przez prawodawcę Unii w art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 odstępstwie dotyczącym „świadczeń z zakresu pomocy społecznej”. Jednakże w wyrokach tych było możliwe wyłączenie zainteresowanych obywateli Unii z kręgu uprawnionych do tych świadczeń ze względu na to, że albo *przebywali oni od ponad trzech miesięcy bez spełnienia przesłanek pobytu określonych w art. 7 ust. 1 lit. b) tej dyrektywy* (wyrok Dano, pkt 75, 76) lub wyłącznie na podstawie prawa pobytu opartego na art. 14 ust. 4 lit. b) wspomnianej dyrektywy (wyrok Alimanovic, pkt 57–58), albo *przebywali krócej niż trzy miesiące, lecz występowali o świadczenia z zakresu pomocy społecznej* (jak w sprawie zakończonej wyrokiem García-Nieto i in.).

⁵¹ Opinia w sprawie A (Publiczna opieka zdrowotna) (C-535/19, EU:C:2021:114, pkt 153).

⁵² Zobacz pkt 46–49 niniejszej opinii. W tym względzie warto moim zdaniem podkreślić, że prawo pobytu skarżącej w postępowaniu głównym w żaden sposób nie opiera się na prawie legalnego pobytu na podstawie prawa krajowego, niespełniającym przesłanek pobytu, o których mowa w art. 7 dyrektywy 2004/38, jak to miało miejsce w szczególności w sprawie, w której wydano wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., Ziółkowski i Szeja (C-424/10 i C-425/10, EU:C:2011:866, pkt 47), na który powołała się Komisja w pisemnej odpowiedzi na pytania Trybunału, lub też w sprawie, w której zapadł wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, pkt 81). Pragnę w tym względzie przypomnieć, że w pkt 46 wyroku Ziółkowski i Szeja Trybunał stwierdził, iż przez „pojęcie legalnego pobytu, wynikające z zawartego w art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38 zwrotu »legalne zamieszkiwanie«, należy rozumieć pobyt zgodny z warunkami przewidzianymi w tej dyrektywie, w szczególności z warunkami określonymi w jej art. 7 ust. 1” (wyróżnienie własne). W konsekwencji, jak już wskazałem, pobyt może być legalny w rozumieniu tej dyrektywy, jeżeli spełnione są inne przesłanki tej dyrektywy, takie jak w szczególności przesłanki przewidziane w art. 6 wspomnianej dyrektywy. Zobacz w tym względzie moje rozważania zawarte w pkt 42–49 niniejszej opinii.

62. W tych okolicznościach wynika z tego, że skoro S i jej dzieci nie ubiegają się o świadczenia z zakresu pomocy społecznej, lecz o świadczenia z zakresu zabezpieczenia społecznego (zasiłek na dziecko), art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38 może znaleźć zastosowanie⁵³, natomiast odstępstwo od zasady równego traktowania przewidziane w art. 24 ust. 2 tej dyrektywy nie ma zastosowania⁵⁴.

63. Sąd odsyłający zauważa w istocie, że na podstawie § 62 ust. 1a EStG *obywatelowi innego państwa członkowskiego*, takiemu jak S, odmawia się przyznania zasiłku na dziecko w ciągu pierwszych trzech miesięcy jego pobytu, jeżeli nie przedstawi dowodu na wykonywanie działalności zarobkowej (dochody krajowe), podczas gdy *obywatel niemiecki* korzysta z tego świadczenia nawet wtedy, gdy nie wykonuje takiej działalności⁵⁵. Sąd ten uważa w konsekwencji, że rozpatrywany przepis krajowy wprowadza nierówne traktowanie ze względu na przynależność państwową.

64. W tym względzie rządy czeski i polski uważają, że rozpatrywany przepis krajowy wprowadza dyskryminację bezpośrednią ze względu na przynależność państwową, zakazaną przez art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38 i art. 4 rozporządzenia nr 883/2004, która to dyskryminacja nie może być uzasadniona poprzez powołanie się na odstępstwo przewidziane w art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38⁵⁶.

65. Należy zatem ustalić, czy nierówne traktowanie, takie jak stwierdzone przez sąd odsyłający, stanowi przejaw dyskryminacji zakazanej na mocy art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38 lub art. 4 rozporządzenia nr 883/2004.

2. W przedmiocie istnienia dyskryminacji bezpośredniej zakazanej przez art. 4 rozporządzenia nr 883/2004

66. Pragnę na początku przypomnieć, że art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38 i art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 precyzują zasadę niedyskryminacji ustanowioną w art. 18 TFUE. W tym względzie w ramach niniejszej sprawy należy ustalić, jaki jest związek między tymi dwoma przepisami.

67. Moim zdaniem wiele przemawia za analizą nierównego traktowania rozpatrywanego w postępowaniu głównym wyłącznie pod kątem art. 4 rozporządzenia nr 883/2004.

68. Po pierwsze, jak już wskazałem⁵⁷, przyjmujące państwo członkowskie nie może powoływać się na odstępstwo przewidziane w art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38. Tym niemniej choć prawdą jest, że osoby takie jak S i jej dzieci są objęte zakresem art. 24 ust. 1 tej dyrektywy ze względu na to, że korzystają z prawa pobytu na podstawie art. 6 tej dyrektywy, to jednak skoro osoby te wnioskują

⁵³ Pragnę zauważyć, że Trybunał w wyroku z dnia 14 czerwca 2016 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-308/14, EU:C:2016:436, pkt 66, 68) uznał, iż dyrektywa 2004/38 ma zastosowanie do zasiłków rodzinnych, uściślając w pkt 61, że są one świadczeniami z zabezpieczenia społecznego. Należy jednak przypomnieć, że sprawa ta dotyczyła skargi o stwierdzenie, że Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim *na mocy art. 4 rozporządzenia nr 883/2004*, uzależniając przyznanie tych świadczeń od spełnienia przesłanki legalnego pobytu na jego terytorium. Warto moim zdaniem wskazać, że w tym wyroku Trybunał bezpośrednio odniósł się do prawa pobytu, o którym mowa w art. 7 ust. 1 i art. 14 ust. 2 dyrektywy 2004/38, a także do jej art. 12 i 13 (pkt 81, 82, 84). Natomiast w żaden sposób nie wymienił on art. 6 tej dyrektywy.

⁵⁴ Zobacz pkt 57–60 niniejszej opinii.

⁵⁵ Zobacz pkt 6 niniejszej opinii.

⁵⁶ Rząd czeski oraz Komisja uważają, że kwestia, czy rozpatrywany przepis krajowy wprowadza dyskryminację ze względu na przynależność państwową, powinna być analizowana wyłącznie w świetle art. 4 rozporządzenia nr 883/2004.

⁵⁷ Zobacz pkt 29–60 niniejszej opinii.

o świadczenia z zakresu zabezpieczenia społecznego, są one objęte również zakresem stosowania art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 i korzystają z prawa do równego traktowania na szczególnych warunkach przewidzianych w tym ostatnim przepisie.

69. Po drugie, co się tyczy w szczególności świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego, które nie są objęte odstępstwem przewidzianym w art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, ponieważ ustanawia on dwie przesłanki szczególne, art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 24 ust. 1 tej dyrektywy. Artykuł 4 rozporządzenia nr 883/2004 przewiduje bowiem, że „[o] ile [to] rozporządzenie nie stanowi inaczej, osoby, do których stosuje się [to] rozporządzenie, korzystają z *tych samych świadczeń* i podlegają *tych samym obowiązkom* na mocy ustawodawstwa każdego państwa członkowskiego, co jego obywatele” (wyróżnienie własne).

70. Po trzecie, ponieważ rozporządzenie nr 883/2004 nie stanowi środka harmonizującego krajowe systemy zabezpieczenia społecznego, lecz akt mający na celu skoordynowanie tych systemów, państwa członkowskie zachowują uprawnienia do określania w swoim ustawodawstwie, z poszanowaniem prawa Unii, warunków przyznawania świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego⁵⁸.

71. W niniejszej sprawie, mimo że zgodnie z rozporządzeniem nr 883/2004 państwo członkowskie, takie jak Republika Federalna Niemiec, jest właściwe do decydowania o warunkach przyznawania zasiłku na dziecko na swoim terytorium, art. 4 tego rozporządzenia ustanawia prawo do równego traktowania i nie zawiera żadnego odstępstwa, które mogłoby uzasadniać odmienne traktowanie takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym. W konsekwencji państwo członkowskie nie może uchylić się od ciężącego na nim obowiązku zapewnienia równego traktowania obywateli innych państw członkowskich i własnych obywateli.

72. Należy zauważyć, że sąd odsyłający wyraża obawę, iż art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 nie był przestrzegany, w związku z czym rozpatrywane uregulowanie stanowi przejaw dyskryminacji bezpośredniej, ponieważ rozstrzygającym kryterium rozróżniającym jest przynależność państwowa.

73. Jestem również przekonany, że odmienne traktowanie dwóch rozpatrywanych sytuacji nie jest zgodne z art. 4 rozporządzenia nr 883/2004⁵⁹. W tych okolicznościach jestem zdania, że rozpatrywany przepis krajowy wprowadza *dyskryminację bezpośrednią* ze względu na przynależność państwową, która w braku wyraźnie przewidzianego w rozporządzeniu nr 883/2004 odstępstwa nie może być uzasadniona.

74. W konsekwencji argument Komisji, zgodnie z którym w odniesieniu do przyznania rozpatrywanego zasiłku sytuacja obywateli Unii, takich jak S, którzy nie wykonują pracy zarobkowej w ciągu pierwszych trzech miesięcy ich pobytu, oraz sytuacja obywateli niemieckich powracających do ich państwa, którzy nie wykonują takiej działalności w tym samym okresie, nie są porównywalne, nie ma znaczenia⁶⁰. Z uwagi bowiem na fakt, że S przebywa legalnie w przyjmującym państwie członkowskim, z zastosowania art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 wynika, iż sytuacje obywateli innych państw członkowskich, do których stosuje się to

⁵⁸ Zobacz analogicznie wyrok z dnia 11 kwietnia 2013 r., Jeltens i in. (C-443/11, EU:C:2013:224, pkt 59).

⁵⁹ Ponadto rozpatrywany przepis krajowy nie jest zgodny z celem swobodnego przepływu gwarantowanym przez dyrektywę 2004/38 i rozporządzenie nr 883/2004.

⁶⁰ Zobacz pkt 79 niniejszej opinii.

rozporządzenie, i sytuacje obywateli przyjmującego państwa członkowskiego są porównywalne; w związku z tym ci pierwsi powinni móc korzystać z „tych samych świadczeń” i podlegać „tym samym prawom” co drudzy.

C. Wniosek pośredni

75. W świetle wszystkich powyższych rozważań proponuję, aby na pytanie prejudycjalne przedstawione przez sąd odsyłający odpowiedzieć, iż art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, które przewiduje, iż obywatel Unii będący obywatelem innego państwa członkowskiego może korzystać z zasiłku na dziecko w ciągu pierwszych trzech miesięcy swojego pobytu w tym pierwszym państwie członkowskim jedynie pod warunkiem, że uzyskuje w tym okresie dochody krajowe, podczas gdy obywatel tego państwa, który powraca do niego po pobycie w innym państwie członkowskim na podstawie prawa Unii, może korzystać z tego zasiłku od chwili swojego powrotu, bez konieczności uzyskiwania takich dochodów.

D. W przedmiocie istnienia dyskryminacji zakazanej przez art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38

76. Jeżeli Trybunał przychyli się do mojej propozycji dotyczącej badania rozpatrywanego nierównego traktowania w świetle art. 4 rozporządzenia nr 883/2004, udzielanie odpowiedzi na pytanie sądu odsyłającego pod kątem art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38 nie będzie konieczne.

77. Poniższa analiza zostanie zatem przeprowadzona tytułem ewentualnym, na wypadek gdyby Trybunał przyjął bardziej zniuansowane rozwiązanie w odniesieniu do badania rozpatrywanej nierówności traktowania.

78. W pierwszej kolejności odrzucę argumenty Komisji dotyczące braku porównywalności rozpatrywanych sytuacji, a następnie przeanalizuję, czy – jak utrzymuje rząd niemiecki – odmowa przyznania przez władze krajowe rozpatrywanego zasiłku na dziecko jest uzasadniona i proporcjonalna.

1. W przedmiocie argumentów Komisji dotyczących porównywalności rozpatrywanych sytuacji

79. Z odpowiedzi udzielonej na piśmie na zadane przez Trybunał pytanie, dotyczące w szczególności uzasadnienia odmiennego traktowania stwierdzonego przez sąd odsyłający, wynika, że zdaniem Komisji te dwie sytuacje nie są porównywalne. W tym względzie podnosi ona, że prawo pobytu, z którego korzystają na podstawie art. 6 ust. 1 dyrektywy 2004/38 obywatele Unii przez pierwsze trzy miesiące pobytu lub przez krótszy okres, nie stanowi jeszcze prawa legalnego pobytu w rozumieniu art. 7 ust. 1 tej dyrektywy. Dopiero po nabyciu prawa legalnego pobytu w rozumieniu tego ostatniego przepisu obywatel Unii może powołać się na zakaz dyskryminacji w odniesieniu do świadczeń z zakresu pomocy społecznej.

80. Argumentów tych nie można uwzględnić.

81. Prawdą jest, że – jak wynika z orzecznictwa Trybunału – nic nie stoi zasadniczo na przeszkodzie temu, by przyznanie świadczeń społecznych nieaktywnym zawodowo obywatelom Unii było uzależnione od merytorycznej przesłanki, by obywatele ci spełniali wymogi związane

z posiadaniem prawa legalnego pobytu w przyjmującym państwie członkowskim⁶¹. Jednakże rozważania przedstawione w pkt 43–49 niniejszej opinii prowadzą mnie do wniosku, że skoro zarówno obywatelowi innego państwa członkowskiego, który przebywa w Niemczech na podstawie art. 6 dyrektywy 2004/38, jak i obywatelowi niemieckiemu powracającemu do tego państwa członkowskiego po pobycie w innym państwie członkowskim przysługuje prawo legalnego pobytu w tym państwie członkowskim, to znajdują się oni w sytuacji jeśli nie identycznej⁶², to przynajmniej porównywalnej.

82. Należy zatem uznać, że chociaż nierówne traktowanie, takie jak stwierdzone przez sąd odsyłający, stanowi przejaw dyskryminacji bezpośredniej ze względu na przynależność państwową, to nie jest ono jednak arbitralne i może być uzasadnione⁶³. W konsekwencji zbadam argument uzasadniający rozpatrywane nierówne traktowanie podniesiony przez rząd niemiecki.

2. W przedmiocie obiektywnego uzasadnienia odmowy rozpatrywanej w postępowaniu głównym

a) W przedmiocie uzasadnienia przedstawionego przez rząd niemiecki: cel ochrony finansów publicznych

83. Rząd niemiecki twierdzi, że § 62 ust. 1a EStG nie ustanawia nierównego traktowania obywateli innych państw członkowskich i obywateli niemieckich. W każdym razie stwierdza on, opierając się w szczególności na rozważaniach Trybunału zawartych w pkt 80 wyroku Komisja/Zjednoczone Królestwo⁶⁴, dotyczących zasiłku na dziecko, że wyłączenie prawa do świadczeń w przypadku rodzin nieaktywnych zawodowo jest uzasadnione w tym sensie, że jest właściwe, niezbędne i odpowiednie do osiągnięcia celu ochrony finansów publicznych. Przepis ten ma zatem na celu przeciwdziałanie niewłaściwemu korzystaniu ze świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego w Niemczech, zważywszy na ryzyko dla finansów publicznych, jakie stanowi, po pierwsze, wzrost liczby wniosków o zasiłki rodzinne składanych przez obywateli innych państw członkowskich w latach 2010–2017, a po drugie, wzrost liczby wniosków o zasiłki na dziecko stanowiących nadużycie. Wzrost liczby wniosków przełożył się bowiem na 46,67 mld EUR w 2020 r., z czego 21,28% wypłacane jest obywatelom *zagranicznym*. Ponadto w ostatnich latach liczba pracowników z innych państw członkowskich, a także, w niektórych przypadkach, liczba dzieci pochodzących z innych państw członkowskich otrzymujących zasiłki na dziecko znacznie wzrosła⁶⁵. Ponadto średnia liczba dzieci rodziny pochodzącej z innego państwa członkowskiego jest wyższa od średniej rodzin niemieckich i w związku z tym koszt finansowy zasiłków wypłacanych rodzinom obywateli zagranicznych jest o około 15% wyższy od kosztu zasiłków wypłacanych rodzinom niemieckim.

⁶¹ Wyrok z dnia 14 czerwca 2016 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-308/14, EU:C:2016:436, pkt 68, 75).

⁶² Oczywiście jest, że obywatele niemieccy przebywają w państwie członkowskim swojego pochodzenia na podstawie swojego prawa krajowego.

⁶³ W doktrynie wskazano w szczególności, że „choć większość spraw dotyczących obywatelstwa została rozstrzygnięta zgodnie z modelem niedyskryminacji/równego traktowania, bardziej ogólne przejście do rozwiązania opartego na ograniczeniach/dostępie do rynku, obserwowane w innych miejscach w orzecznictwie Trybunału dotyczącym swobodnego przepływu, można zauważyć również w dziedzinie obywatelstwa Unii”, zob. C. Barnard, *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*, Oxford University Press, Oxford, 2019 (6th ed.), s. 352–360, w szczególności s. 357, oraz, tego samego autora, „Editorial Comments – Two-speed European Citizenship? Can the Lisbon Treaty Help Close the Gap?”, *Common Market Law Review*, vol. 45 n° 1, 2008, s. 1–8. Zobacz także N. Nic Shuibhne, „What I Tell You Three Times is True. Lawful Residence and Equal Treatment after Dano”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 23, n° 6, 2016, s. 908–936.

⁶⁴ Wyrok z dnia 14 czerwca 2016 r. (C-308/14, EU:C:2016:436).

⁶⁵ Aby zilustrować tę kwestię, rząd niemiecki wskazuje Bułgarię, gdzie wysokość świadczeń rodzinnych jest znacznie niższa od wysokości świadczeń niemieckich.

84. Po pierwsze, co się tyczy tego, czy rozpatrywany przepis krajowy pozwala na osiągnięcie celu ochrony finansów publicznych, rząd niemiecki utrzymuje, że wyłączenie z korzystania z zasiłku na dziecko przez pierwsze trzy miesiące pobytu obywateli innych państw członkowskich, którzy nie są aktywni zawodowo, pozwoliłoby zmniejszyć motywację tych obywateli do osiedlenia się w Niemczech. Ponadto wymóg prowadzenia działalności zarobkowej prowadzi do zmniejszenia liczby wniosków o przyznanie zasiłku.

85. Po drugie, w odniesieniu do niezbędności istnienia rozpatrywanego przepisu krajowego rząd niemiecki utrzymuje, że nie istnieją inne środki pozwalające na osiągnięcie celu ochrony finansów publicznych. Z jednej strony rozpatrywane wyłączenie dotyczy jedynie okresu trzech pierwszych miesięcy pobytu i dotyczy tylko osób nieaktywnych zawodowo i poszukujących pracy. Z drugiej strony takiemu wyłączeniu towarzyszą środki pozwalające administracji na przeprowadzenie pogłębionej analizy okoliczności faktycznych, przy czym w razie uzasadnionych wątpliwości Familienkasse, na podstawie § 62 ust. 1a EStG, sama bada, w ramach rozpatrywania wniosku o przyznanie zasiłku na dziecko, ewentualne spełnienie warunków przewidzianych w ustawie o swobodnym przepływie obywateli Unii, co pozwala na zidentyfikowanie i wykrycie zorganizowanych nadużyć na wczesnym etapie.

86. Po trzecie, co się tyczy wyważenia rozpatrywanego przepisu krajowego, rząd niemiecki utrzymuje, że z uwagi na to, iż na mocy art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 przyjmujące państwo członkowskie nie jest zobowiązane do przyznawania świadczeń z zakresu pomocy społecznej nieaktywnym obywatelom Unii, to państwo członkowskie nie może również być zobowiązane do wypłacania innych świadczeń nieskładkowych, przyznawanych wprawdzie niezależnie od potrzeby pomocy społecznej, lecz które w razie istnienia potrzeby pomocy społecznej są wykorzystywane jako świadczenia na koszty utrzymania i są finansowane z podatków.

b) Ocena

87. Pragnę przede wszystkim przypomnieć, że nierówne traktowanie wynikające z przepisu rozpatrywanego w postępowaniu głównym może być uzasadnione w świetle prawa Unii jedynie wtedy, gdy jest oparte na obiektywnych względach interesu ogólnego, niezwiązanych z obywatelstwem osób, których dotyczy, i jeżeli jest proporcjonalne do uzasadnionego celu realizowanego przez prawo krajowe. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że środek jest proporcjonalny, gdy pozwalając na osiągnięcie zamierzonego celu, nie wykracza poza to, co jest konieczne do jego realizacji⁶⁶. Chociaż ustalenie tego należy do sądu krajowego, to jednak Trybunał może dostarczyć temu sądowi wskazówek pozwalających mu na wydanie orzeczenia.

1) W przedmiocie istnienia potencjalnego ryzyka dla finansów publicznych

88. Co się tyczy, w pierwszej kolejności, istnienia potencjalnego ryzyka dla finansów publicznych ze względu na *wzrost liczby wniosków o przyznanie zasiłku na dziecko złożonych przez obywateli Unii* będących obywatelami innych państw członkowskich, pragnę przedstawić dwie grupy uwag.

⁶⁶ Zobacz w szczególności analogicznie wyrok z dnia 26 października 2006 r., Tas-Hagen i Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).

89. Po pierwsze, jestem zdania, że rozważania rządu niemieckiego dotyczące faktu, iż rodziny pochodzące z innych państw członkowskich mają większą liczbę dzieci niż rodziny niemieckie, nie mają znaczenia dla sprawy⁶⁷.

90. Po drugie, pragnę zauważyć, że rząd niemiecki ogranicza się do stwierdzenia, iż 21,28% kwoty zasiłków na dziecko wypłaconych za rok 2020 zostało wypłacone na dzieci obywateli *zagranicznych*, czyli dzieci obywateli Unii będących obywatelami innych państw członkowskich oraz dzieci obywateli państw trzecich. Tymczasem w niniejszej sprawie kwota wypłacona tym ostatnim osobom nie jest istotna. Jeżeli chodzi o obywateli Unii, rząd ten nie precyzuje również kwot wypłacanych na rzecz dzieci obywateli *nieaktywnych zawodowo* i dzieci obywateli aktywnych zawodowo, przy czym ta ostatnia kwota również nie ma znaczenia w niniejszej sprawie.

91. W konsekwencji jestem zdania, że nie zostało wykazane, iż zwiększenie wydatków związanych z rozpatrywanym zasiłkiem na dziecko jest odzwierciedleniem obecności w Niemczech większej liczby obywateli państw członkowskich (lub ich dzieci). Moim zdaniem wzrost pozycji wydatków takich jak wydatki na zasiłki na dziecko sam w sobie nie może świadczyć o trudnej sytuacji gospodarczej państwa członkowskiego. Należy moim zdaniem przypomnieć, że ogólnie rzecz biorąc, wydatki socjalne mogą przyczyniać się do spójności społecznej i działalności gospodarczej, pozwalając beneficjentom na bardziej aktywne uczestnictwo w rynku pracy i płacenie składek. Należy też ocenić skutki dla wpływów budżetowych i dla długoterminowej skutków gospodarczych w kontekście integracji rynku pracy na poziomie Unii. W ten sposób okoliczność przyjęcia obywateli innych państw członkowskich, wraz ze wzrostem wydatków na ubezpieczenie społeczne, w szczególności na początku, i ewentualnie wydatków na kształcenie, może również odpowiadać potrzebom gospodarki państwa członkowskiego poprzez zapewnienie odpowiednich zasobów kadrowych dla niektórych jej sektorów, w których występują braki kadrowe, a tym samym przyczyniać się do poprawy konkurencyjności tego państwa⁶⁸.

92. Jeśli chodzi o powszechne świadczenia z zakresu zabezpieczenia społecznego, które, podobnie jak rozpatrywany zasiłek na dziecko, dotyczą dzieci, to moim zdaniem aby móc uznać, że nierówne traktowanie jest uzasadnione, należy oprzeć się na dokładnych i precyzyjnych danych. W związku z tym przyznanie, że ogólne względy natury budżetowej, niejasne i nieprecyzyjne, mogą uzasadniać różnicę w sposobie traktowania obywateli innych państw członkowskich i obywateli krajowych, oznaczałoby, że stosowanie i zakres normy prawa Unii tak podstawowej jak zasada niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową mogłyby zmieniać się w czasie i przestrzeni w zależności od stanu finansów publicznych państw członkowskich⁶⁹, i to bez przedstawienia przez dane państwo członkowskie precyzyjnych i rygorystycznych dowodów potwierdzających istnienie rzeczywistego ryzyka dla finansów publicznych⁷⁰.

⁶⁷ Zobacz dokument Eurostatu zatytułowany „Fertility Statistics” w przedmiocie statystyk płodności: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Fertility_statistics.

⁶⁸ Pojęcie „nadmiernego obciążenia” należy oceniać z uwzględnieniem nie tylko ewentualnych dodatkowych wydatków ponoszonych na początku, ale również długoterminowych skutków gospodarczych. W tym względzie można zauważyć podobieństwo z wydatkami na kształcenie, które w kontekście swobodnego przepływu osób mogą mieć tendencję wzrostową w niektórych dziedzinach, lecz które wpisują się w perspektywę wzrostu gospodarczego i adekwatności zasobów kadrowych do potrzeb rynku pracy.

⁶⁹ Zobacz w szczególności i analogicznie wyrok z dnia 20 czerwca 2013 r., Giersch i in. (C-20/12, EU:C:2013:411, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁷⁰ Zobacz w tym względzie w szczególności i analogicznie wyrok z dnia 13 kwietnia 2010 r., Bressol i in. (C-73/08, EU:C:2010:181, pkt 71): „Trzeba, aby taka obiektywna analiza, odnosząca się do okoliczności stanu faktycznego i zawierająca dane liczbowe, była w stanie wykazać, przy pomocy poważnych, zbieżnych i prawdopodobnych danych, że rzeczywiście istnieją zagrożenia dla zdrowia publicznego”. Wyróżnienie własne.

93. W drugiej kolejności, co się tyczy istnienia potencjalnego ryzyka dla zachowania finansów publicznych ze względu na *wzrost nadużyć i oszustw popełnionych przez obywateli Unii* będących obywatelami innych państw członkowskich w formie zorganizowanej, pragnę przypomnieć następujące kwestie.

94. Po pierwsze, z orzecznictwa Trybunału wynika, że pojęcie nadużycia prawa stanowi autonomiczne pojęcie prawa Unii, zgodnie z którym „stwierdzenie, że dana praktyka stanowi nadużycie, wymaga z jednej strony szeregu obiektywnych okoliczności, z których wynika, że pomimo formalnego przestrzegania wymogów określonych w przepisach [Unii] cel realizowany przez te przepisy nie został osiągnięty. Z drugiej strony wymaga [to] wystąpienia elementu subiektywnego, polegającego na woli uzyskania korzyści wynikającej z uregulowania [Unii] poprzez sztuczne spełnienie wymogów wymaganych dla jej uzyskania”⁷¹.

95. Po drugie, Trybunał podkreślił, że to do sądu krajowego należy stwierdzenie wystąpienia obu tych elementów, obiektywnego i subiektywnego, które powinny zostać wykazane na podstawie przepisów prawa krajowego, „o ile nie naruszy to skuteczności prawa [Unii]”⁷². Trybunał przypominał też, że zastosowanie przepisu krajowego dotyczącego nadużycia prawa nie może naruszać pełnej skuteczności i jednolitego stosowania przepisów Unii w państwach członkowskich i że w szczególności sądy krajowe nie mogą, dokonując oceny korzystania z prawa wynikającego z przepisu Unii, zmienić zakresu tego przepisu ani podważyć realizowanych przez ten przepis celów⁷³.

96. W tym względzie uważam, jak orzekł Trybunał, że okoliczność, iż państwo członkowskie ma do czynienia, jak twierdzi rząd niemiecki, z dużą liczbą przypadków nadużywania prawa lub oszustw popełnionych przez obywateli innych państw członkowskich korzystających z zasiłku na dziecko przy użyciu oszukańczych środków, nie może uzasadniać przyjęcia przepisu krajowego takiego jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, opierającego się na względach prewencji ogólnej, z wyłączeniem wszelkiej szczegółowej oceny indywidualnego zachowania danej osoby⁷⁴.

97. W niniejszej sprawie nie ulega wątpliwości, że przedstawione przez rząd niemiecki dowody nie mogą zostać uznane za konkretne dowody związane z indywidualnym zachowaniem skarżącej w postępowaniu głównym. Dowody te nie spełniają bowiem obiektywnych i subiektywnych przesłanek wymaganych dla stwierdzenia istnienia nadużycia prawa w konkretnym przypadku, które wynikają z pkt 94 i 95 niniejszej opinii. W tym względzie sąd odsyłający nie wskazał na możliwość nadużycia prawa przez skarżącą w postępowaniu głównym. W każdym razie nie wskazuje on, by skarżąca w postępowaniu głównym skorzystała ze swobody przemieszczania się „jedynie w celu uzyskania pomocy społecznej” w Niemczech⁷⁵.

⁷¹ Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 14 grudnia 2000 r., Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, pkt 52, 53); z dnia 16 października 2012 r., Węgry/Słowacja (C-364/10, EU:C:2012:630, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 12 marca 2014 r. (O. i B., C-456/12, EU:C:2014:135); a także z dnia 18 grudnia 2014 r., McCarthy i in. (C-202/13, EU:C:2014:2450).

⁷² Wyroki: z dnia 14 grudnia 2000 r., Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, pkt 52–54); z dnia 16 października 2012 r., Węgry/Słowacja (C-364/10, EU:C:2012:630, pkt 58). Podkreślenie moje.

⁷³ Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 12 marca 1996 r., Pafitis i in. (C-441/93, EU:C:1996:92, pkt 68); z dnia 12 maja 1998 r., Kefalas i in. (C-367/96, EU:C:1998:222, pkt 22).

⁷⁴ Zobacz podobnie wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r., McCarthy i in. (C-202/13, EU:C:2014:2450, pkt 55).

⁷⁵ Zobacz wyrok Dano, pkt 78.

98. Należy również przypomnieć, że ogólne domniemanie istnienia oszustwa nie wystarczy, by uzasadnić środek, który narusza cele dyrektywy 2004/38⁷⁶. W tym względzie zaakceptowanie faktu wprowadzenia przez Republikę Federalną Niemiec środków natury ogólnej byłoby równoznaczne z pozwoleniem państwu członkowskiemu na obejście prawa do swobodnego przemieszczania się i do równego traktowania, co mogłoby prowadzić do przyjęcia takich środków i jednostronnego zawieszenia stosowania w szczególności art. 24 ust. 1 dyrektywy przez inne państwa członkowskie⁷⁷. Nie wydaje się zatem, by można było uznać, że S wjechała na terytorium Niemiec w ramach „turystyki socjalnej”, wyłącznie w celu uzyskania tam zasiłków na dziecko. Zweryfikowanie tego twierdzenia należy do sądu odsyłającego.

99. W konsekwencji nie ulega moim zdaniem wątpliwości, iż rząd niemiecki nie przedstawił dowodu nadużycia prawa przez skarżącą w postępowaniu głównym, ponieważ w niniejszej sprawie nie można jasno wskazać występowania żadnej wskazującej na to okoliczności, ani obiektywnej, ani subiektywnej.

2) W przedmiocie proporcjonalnego charakteru przepisu krajowego rozpatrywanego w postępowaniu głównym

100. Na wypadek gdyby sąd odsyłający uznał jednak, że rząd niemiecki wykazał istnienie potencjalnego ryzyka dla finansów publicznych, zbadam, czy w świetle informacji przedstawionych przez ten rząd przepis krajowy rozpatrywany w postępowaniu głównym można uznać za właściwy dla zagwarantowania realizacji celu ochrony finansów publicznych i niewykraczający poza to, co jest konieczne do osiągnięcia wspomnianego celu.

101. W pierwszej kolejności, co się tyczy właściwości przepisu krajowego takiego jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, pragnę przypomnieć, że sytuacja S i jej dzieci nie zalicza się do sytuacji, na jakich kanwie wydano wyroki Dano, Alimanovic i García-Nieto i in.⁷⁸. Sąd odsyłający powinien zatem zbadać, czy organy krajowe w ramach przyznawania zasiłku na dziecko takiego jak rozpatrywane w postępowaniu głównym przestrzegają, w odniesieniu do prawa pobytu ograniczonego do trzech miesięcy, wymogów art. 6 dyrektywy 2004/38, ponieważ przesłanki określone w art. 7 tej dyrektywy mają zastosowanie jedynie w odniesieniu do pobytu dłuższego niż trzy miesiące. W tym kontekście wydaje się bowiem, że trudno jest rozważać wprowadzenie warunku zamieszkiwania przez określony czas jako więzi integracyjnej z przyjmującym państwem członkowskiem, ponieważ gdyby warunek ten wyznaczał okres pobytu przekraczający trzy miesiące, pozostawałby on bezpośrednio w sprzeczności z charakterem i przesłankami prawa pobytu przewidzianymi w art. 6 wspomnianej dyrektywy i byłby potencjalnie sprzeczny z przesłankami przewidzianymi w art. 7 tej dyrektywy w odniesieniu do pobytów przekraczających trzy miesiące.

102. W drugiej kolejności, co się tyczy proporcjonalności przepisu krajowego takiego jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, należy ustalić, czy istnieją mniej restrykcyjne środki pozwalające na osiągnięcie celu ochrony finansów publicznych.

⁷⁶ Zobacz podobnie wyrok z dnia 19 grudnia 2012 r., Komisja/Belgia (C-577/10, EU:C:2012:814, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz także moja opinia w sprawie McCarthy i in. (C-202/13, EU:C:2014:345, pkt 134).

⁷⁷ Zobacz moja opinia w sprawie McCarthy i in., C-202/13, EU:C:2014:345, pkt 139.

⁷⁸ Zobacz pkt 39 i nast. niniejszej opinii.

103. W tym kontekście, aby zachować spójność dyrektywy 2004/38, rozwiązanie przyjęte w wyrokach Dano, Alimanovic i García-Nieto i in., zgodnie z którym w ramach art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 przyjmujące państwo członkowskie nie musi przeprowadzać indywidualnego badania⁷⁹, nie ma zastosowania w sytuacji osób takich jak S i jej dzieci. Skoro bowiem ich sytuacja nie jest objęta zakresem art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, przeprowadzanie analizy w celu ustalenia indywidualnej sytuacji zainteresowanych osób w odniesieniu do kwestii przyznawania zasiłku na dziecko na tych samych warunkach co w przypadku obywateli danego państwa wydaje mi się istotne dla sprawdzenia, czy osoby te rzeczywiście zamieszkują na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego⁸⁰ i z tego względu nie mogą ubiegać się o zasiłek na dziecko w państwie członkowskim, którego są obywatelami.

104. Taka indywidualna analiza pozwoliłaby zatem, po pierwsze, na uniknięcie systematycznego i automatycznego wyłączenia z kręgu osób uprawnionych do zasiłku na dziecko nieaktywnych zawodowo obywateli innych państw członkowskich z poszanowaniem ich podstawowego prawa do swobodnego przemieszczania się, a po drugie, na rozpoznanie przypadków nadużywania prawa i oszustw popełnianych przez obywateli innych państw członkowskich, w tym w formie zorganizowanej, w celu zmniejszenia liczby wnioskodawców o te zasiłki, a tym samym zachowania równowagi finansów publicznych.

105. W trzeciej i ostatniej kolejności pragnę przypomnieć, że w zakresie, w jakim odmowa rozpatrywana w sprawie w postępowaniu głównym dotyczy zasiłku na dziecko, sąd odsyłający powinien również sprawdzić, czy organy krajowe uwzględniły prawa podstawowe, których poszanowanie zapewnia Trybunał, w szczególności prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, ustanowione w art. 7 Karty praw podstawowych w związku z obowiązkiem uwzględnienia *najlepszego interesu dziecka*, o którym mowa w jej art. 24 ust. 2⁸¹.

106. W konsekwencji uważam, że gdyby Trybunał badał pytanie przedstawione przez sąd odsyłający pod kątem art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38, należałoby odpowiedzieć, że przepis ten stoi na przeszkodzie przepisowi krajowemu rozpatrywanemu w sporze w postępowaniu głównym, który przewiduje, że obywatel Unii, będący obywatelem innego państwa członkowskiego, może korzystać z zasiłku na dziecko w ciągu pierwszych trzech miesięcy swojego pobytu w tym pierwszym państwie członkowskim jedynie pod warunkiem, że uzyskuje w tym okresie dochody krajowe, podczas gdy obywatel tego państwa, który powraca do niego po pobycie w innym państwie członkowskim na podstawie prawa Unii, może korzystać z tego zasiłku od chwili swojego powrotu, bez konieczności uzyskiwania takich dochodów.

⁷⁹ Wyrok Alimanovic, pkt 59.

⁸⁰ Pragnę przypomnieć, że w art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 przewidziano, iż „[o]soby, do których stosuje się niniejsze rozporządzenie, podlegają ustawodawstwu tylko jednego państwa członkowskiego”. Artykuł 11 ust. 3 lit. a) i e) tej dyrektywy stanowi, że zgodnie z przepisami art. 12–16, osoba wykonująca w państwie członkowskim pracę najemną lub pracę na własny rachunek podlega ustawodawstwu tego państwa członkowskiego, a każda inna osoba, do której nie mają zastosowania przepisy lit. a)–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.

⁸¹ Wyrok z dnia 13 września 2016 r., Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo).

VI. Wnioski

107. W świetle wszystkich powyższych rozważań proponuję, aby na pytanie przedstawione przez Finanzgericht Bremen (sąd ds. finansowych w Bremie, Niemcy) Trybunał udzielił następującej odpowiedzi:

Artykuł 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, które przewiduje, że obywatel Unii, będący obywatelem innego państwa członkowskiego, może korzystać z zasiłku na dziecko w ciągu pierwszych trzech miesięcy swojego pobytu w tym pierwszym państwie członkowskim jedynie pod warunkiem, że uzyskuje w tym okresie dochody krajowe, podczas gdy obywatel tego państwa, który powraca do niego po pobycie w innym państwie członkowskim na podstawie prawa Unii, może korzystać z tych zasiłków od chwili swojego powrotu, bez konieczności uzyskiwania takich dochodów.