

Sprawa C-411/20**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem****Data wpływu:**

2 września 2020 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Finanzgericht Bremen (Niemcy)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

20 sierpnia 2020 r.

Strona skarżąca:

S

Druga strona postępowania:

Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit

Przedmiot postępowania przed sądem krajowym

Swoboda przepływu osób – Zabezpieczenie społeczne – Dyrektywa 2004/38/EG – Rozporządzenie nr 883/2004 – Świadczenia rodzinne – Zasiłek na dziecko – Dowód uzyskiwania dochodów krajowych – Równość traktowania

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Wykładnia prawa Unii, art. 267 TFUE

Pytanie prejudycjalne

Czy art. 24 dyrektywy 2004/38/WE i art. 4 rozporządzenia (WE) 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 (WE) 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 (WE) 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?

Przywołane przepisy prawa Unii

Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (zwana dalej dyrektywą „2004/38”), w szczególności art. 24

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, w szczególności art. 1, art. 3 i art. 4

Przywołane przepisy prawa krajowego

Einkommensteuergesetz (ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych, zwana dalej „EStG”), w szczególności § 31, § 62 ust. 1 i 1a,

Sozialgesetzbuch (kodeks prawa socjalnego, zwany dalej „SGB”) księga druga (II), § 11

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i przebiegu postępowania

- 1 Skarżąca jest matką trojga dzieci urodzonych w latach 2003–2010. Ojcem dzieci jest jej mąż V. Skarżąca, V. oraz troje dzieci są obywatelami bułgarskimi.
- 2 Na końcu października 2019 r. skarżąca zwróciła do drugiej strony postępowania (zwanej dalej „Familienkasse”) o przyznanie zasiłku na dziecko. Jako miejsce zamieszkania skarżąca podała adres w Bremerhaven (Niemcy) i przedstawiła w tym względzie umowę najmu mieszkania. Z przedłożonych w dalszym toku postępowania poświadczeń meldunkowych i wspólnego gospodarstwa domowego wynika, że dniem, w którym przyjechała ona wraz ze swoim mężem i trojgiem

dzieci z Bułgarii do Niemiec, jest 19 sierpnia 2019 r., oraz że 19 sierpnia 2019 r. jest również dniem wprowadzenia się do wynajmowanego mieszkania. Na podstawie całościowej oceny wymienionych oraz innych przedłożonych dokumentów Familienkasse doszła do przekonania, że od dnia 19 sierpnia 2019 r. skarżąca i jej troje dzieci mają miejsce zamieszkania na terytorium Niemiec w rozumieniu § 62 EStG. Familienkasse mogła również określić tożsamość skarżącej, jej małżonka i jej trojga dzieci poprzez numer identyfikacji podatkowej nadany każdemu z nich na podstawie § 62 ust. 1 zdanie drugie EStG i § 63 ust. 1 zdanie trzecie EStG.

- 3 W postępowaniu administracyjnym skarżąca wskazała, że w okresie od 19 sierpnia 2019 r. do 4 listopada 2019 r. poszukiwała pracy, a od dnia 5 listopada była zatrudniona jako pracownik najemny w Z-Service GmbH w Bremerhaven w regularnym wymiarze czasu pracy wynoszącym 20 godzin tygodniowo. Skarżąca przedstawiła zaświadczenie o zatrudnieniu wydane przez to samo przedsiębiorstwo, zgodnie z którym jej małżonek jest tam zatrudniony nieprzerwanie od dnia 5 listopada 2019 r. w regularnym wymiarze czasu pracy wynoszącym 20 godzin tygodniowo.
- 4 Decyzją z dnia 27 grudnia 2019 r. Familienkasse odmówiła od sierpnia 2019 r. przyznania prawa do zasiłku na dziecko w odniesieniu do trojga dzieci. W dniu 20 stycznia 2020 r. skarżąca wniosła odwołanie od tej decyzji. W uzasadnieniu skarżąca podniosła, że ona i jej rodzina są beneficjentami swobody przepływu osób. Jej małżonek był zatrudniony w okresie od dnia 5 listopada 2019 r. do dnia 12 grudnia 2019 r. Z tego powodu jest spełniony status pracownika. Ona sama znalazła zatrudnienie od dnia 17 stycznia 2020 r.
- 5 Decyzją odwoławczą z dnia 6 kwietnia 2020 r. Familienkasse oddaliła odwołanie skarżącej jako bezzasadne.
- 6 Familienkasse uzasadniła swoją decyzję zasadniczo jak następuje: korzystający ze swobody przepływu osób obywatele Unii Europejskiej oraz państw należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego zamieszkujący w Niemczech mogą zgodnie z § 62 ust. 1a EStG w ciągu trzech pierwszych miesięcy od ustanowienia miejsca zamieszkania lub miejsca zwykłego pobytu w Niemczech otrzymać zasiłek na dzieci tylko wtedy, gdy uzyskują bieżące dochody z tytułu rolnictwa i leśnictwa, z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej, z tytułu pracy na własny rachunek lub z tytułu pracy najemnej. W niniejszej sprawie prawo do zasiłku na dziecko w ciągu pierwszych trzech miesięcy od ustanowienia miejsca zamieszkania lub miejsca zwykłego pobytu nie przysługuje, ponieważ w ciągu tych trzech pierwszych miesięcy nie zostały uzyskane żadne dochody krajowe. Skarżąca nie wykonuje żadnej aktywności zawodowej, zaś ojciec dzieci był w okresie od 5 listopada 2019 r. do 12 grudnia 2019 r. zatrudniony jedynie w niewielkim wymiarze.
- 7 W dniu 10 maja 2020 r. skarżąca wniosła do sądu odsyłającą skargę na decyzję odwoławczą z dnia 6 kwietnia 2020 r. W uzasadnieniu podnosi ona, że

przysługuje jej prawo do zasiłku na dziecko, ponieważ jest małżonek V. faktycznie wykonuje pracę.

- 8 Skarżąca wnosi odpowiednio o uchylenie decyzji z dnia 27 grudnia 2019 r. w postaci decyzji odwoławczej z dnia 6 kwietnia 2020 r. i zobowiązanie Familienkasse do przyznania jej zasiłku dla dzieci S., N. i A. za okres od sierpnia 2019 r. do października 2019 r. włącznie.
- 9 Familienkasse wnosi o oddalenie skargi.

Zwięzłe przedstawienie odesłania prejudycjalnego

- 10 Niemiecki zasiłek na dziecko jest przyznawany beneficjentom niezależnie od dochodów rodziców i niezależnie od uznaniowej oceny potrzeb osobistych. Nie jest on finansowany ze składek odbiorców, lecz z podatków. Zgodnie z § 31 EStG pełni on podwójną funkcję. Zgodnie z § 31 zdanie pierwsze EStG służy on wywodzonemu z konstytucji zwolnieniu podatkowemu minimum egzystencji dziecka łącznie z potrzebą opieki i wychowania oraz edukacji, a także zgodnie z § 31 zdanie drugie EStG, o ile zasiłek na dziecko nie jest w tym względzie konieczny, wspieraniu rodziny w zakresie zabezpieczenia społecznego.
- 11 Jako wkład państwa w budżet rodzinny, który ma na celu zmniejszenie kosztów utrzymania dzieci, niemiecki zasiłek na dziecko stanowi świadczenie pieniężne, które ma odpowiadać wydatkom rodziny. Jest on świadczeniem z zakresu zabezpieczenia społecznego mieszczącym się w świadczeniach rodzinnych, o których mowa w art. 3 ust. 1 lit. j) w związku z art. 1 lit. z) rozporządzenia nr 883/2004.
- 12 W czerwcu 2019 r. do § 62 EStG został dodany ust. 1a. Przepis ten stosuje się po raz pierwszy do decyzji ustalających prawo do zasiłku na dziecko odnoszących się do okresów, które rozpoczęły się po dniu 31 lipca 2019 r. Paragraf § 62 ust. 1a zdanie pierwsze EStG stanowi między innymi, że obywatel innego państwa członkowskiego nie ma prawa do zasiłku na dzieci w ciągu pierwszych trzech miesięcy od ustanowienia miejsca zamieszkania lub miejsca zwykłego pobytu na terytorium Niemiec. Zgodnie z § 62 ust. 1a zdanie drugie EStG nie ma to zastosowania, jeżeli wykaże on, że uzyskuje w Niemczech dochody z tytułu rolnictwa i leśnictwa, z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej, z tytułu pracy na własny rachunek lub z tytułu pracy najemnej, a więc że wykonuje działalność zarobkową.
- 13 Skarżąca nie wykazała, że w miesiącach sierpień 2019 r. – październik 2019 r., których dotyczy spór, wykonywała działalność zarobkową. Z uwagi na to, że jako obywatelka bułgarska jest ona obywatelką innego państwa członkowskiego i po przybyciu wraz z jej małżonkiem i jej trojgiem dzieci z Bułgarii w dniu 19 sierpnia 2019 r. ustanowiła miejsce zamieszkania w Niemczech, jest ona wyłączona, zgodnie z § 62 ust. 1a zdanie pierwsze EStG, z otrzymywania niemieckiego zasiłku na dzieci w ciągu pierwszych trzech miesięcy od

ustanowienia jej miejsca zamieszkania w Niemczech, a więc w odniesieniu do miesięcy sierpień 2019 r. – październik 2019 r., których dotyczy spór.

- 14 Natomiast prawo do zasiłku na dziecko przysługujące własnym obywatelom Republiki Federalnej Niemiec, którzy ustanawiają miejsce zamieszkania lub miejsce zwykłego pobytu w Niemczech po pobycie w innym państwie członkowskim, nie jest uzależnione od wykonywania przez nich działalności zarobkowej.
- 15 Ustawodawca niemiecki uznał, że to nierówne traktowanie jest zgodne z prawem Unii, ponieważ zasiłek na dziecko mógłby wywoływać niezamierzony efekt zachęty do przyjazdu z innych państw członkowskich i należy zapobiegać nieracjonalnemu obciążaniu systemu zabezpieczenia społecznego w Niemczech. Zasiłek na dziecko działa w przypadku niewykonyjących działalności zarobkowej obywateli innego państwa członkowskiego tak jak świadczenie społeczne i w razie konieczności pomocy społecznej pomniejszałby potrzebę tej pomocy jako dochód (zob. § 11 ust. 1 SGB II). Dlatego też ma zastosowanie art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, który – w drodze odstępstwa od zasady równego traktowania określonej w art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38 – przewiduje wyłączenie prawa do pomocy społecznej w ciągu pierwszych trzech miesięcy pobytu.
- 16 Rządowy projekt ustawy federalnej z dnia 25 marca 2019 r. nie odnosi się wyraźnie do kwestii, czy i ewentualnie w jakim zakresie art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 mógłby sprzeciwiać się nieprzyznaniu niemieckiego zasiłku na dziecko niewykonyjącym działalności zarobkowej obywatelom innego państwa członkowskiego w ciągu pierwszych trzech miesięcy od ustanowienia miejsca zamieszkania lub miejsca zwykłego pobytu na terytorium Niemiec. Ustawodawca niemiecki najwyraźniej uznaje ewentualne naruszenie zasady równego traktowania określonej w art. 4 rozporządzenia nr 2004/883 za uzasadnione przewidzianą przez art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 możliwością ograniczenia dostępu do krajowych systemów pomocy społecznej dla niewykonyjących działalności zarobkowej obywateli innego państwa członkowskiego.
- 17 Poza tym w rządowym projekcie ustawy federalnej wskazuje się na wywody Trybunału Sprawiedliwości zawarte w wyroku z dnia 14 czerwca 2016 r. (C-308/14, Komisja/Zjednoczone Królestwo, ECLI:EU:C:2016:436, pkt 63 i nast.) dotyczącym zasad przyznawania zasiłku na dziecko w Zjednoczonym Królestwie, zgodnie z którymi rozporządzenie nr 883/2004 przewiduje jedynie normy kolizyjne mające na celu określenie właściwego ustawodawstwa krajowego stosowanego w przypadkach transgranicznych. Rozporządzenie to nie ustanawia materialnych warunków, od których zależy istnienie prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego. Określenie tych warunków należy do kompetencji danego ustawodawcy krajowego.
- 18 Natomiast w doktrynie prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym niemiecki zasiłek na dziecko nie może być kwalifikowany jako pomoc społeczna w rozumieniu art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, ponieważ jest on przyznawany

bez badania potrzeb osobistych. Niemiecki zasiłek na dziecko jako świadczenie rodzinne w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. j) w związku z art. 1 lit. z) rozporządzenia nr 883/2004 stanowi właściwe świadczenie zabezpieczenia społecznego, a nie pomoc społeczną w rozumieniu art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38.

- 19 Za takim stanowiskiem mogłaby przemawiać okoliczność, że Niemcy są również właściwe do przyznawania świadczeń rodzinnych niewykonującym działalności zarobkowej obywatelom innego państwa członkowskiego, którzy zamieszkują w Niemczech. Artykuł 67 rozporządzenia nr 883/2004 stanowi, że 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. Artykuł 11 ust. 3 rozporządzenia nr 883/2004 przyznaje właściwość w odniesieniu do wykonujących działalność zarobkową obywateli innego państwa członkowskiego państwu członkowskiemu, w którym wykonywane jest zatrudnienie lub działalność zarobkowa na własny rachunek, w odniesieniu zaś do niewykonujących działalności zarobkowej obywateli innego państwa członkowskiego państwu członkowskiemu miejsca zamieszkania.
- 20 Rozporządzenie nr 883/2004 ustanawia w art. 4 zasadę równego traktowania. Zgodnie z tym przepisem o ile rozporządzenie to nie stanowi inaczej, osoby, do których stosuje się owo rozporządzenie, korzystają z tych samych świadczeń i podlegają tym samym obowiązkom na mocy ustawodawstwa każdego państwa członkowskiego co jego obywatele.
- 21 Ze względu na pierwszeństwo zastosowania prawa Unii naruszenie zasady równego traktowania określonej w art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 prowadzi do niestosowania dyskryminującego kryterium prawa krajowego przy zastosowaniu pozostałych przesłanek uprawnienia do świadczenia (utrwalone orzecznictwo Trybunału od wyroku z dnia 16 grudnia 1976 r., 63/76, Inzirillo, ECLI:EU:C:1976:192).
- 22 Wyłączenie na podstawie § 62 ust. 1a zdanie pierwsze EStG niewykonujących działalności zarobkowej obywateli innego państwa członkowskiego z otrzymywania zasiłku na dzieci w ciągu pierwszych trzech miesięcy od ustanowienia miejsca zamieszkania lub miejsca zwykłego pobytu na terytorium Niemiec stanowi jawną, bezpośrednią dyskryminację, gdyż decydującym kryterium rozróżnienia jest obywatelstwo. Samo rozporządzenie nr 883/2004 nie zawiera żadnego (wyraźnego) przepisu, który zezwala na takie odmienne traktowanie. Gdyby zatem uznać, że § 62 ust. 1a zdanie pierwsze EStG narusza zasadę równego traktowania określoną w art. 4 rozporządzenia nr 883/2004, przepis ten nie miałby zastosowania w swoich dyskryminujących skutkach (wyłączenie świadczenia). Prawo skarżącej do otrzymania dodatku na dziecko za sporne miesiące sierpień 2019 r. – październik 2019 r. wynikałoby wówczas z § 62 ust. 1 pkt 1, § 63 ust. 1 zdanie drugie EStG w związku z § 32 ust. 1 i 3 EStG.

- 23 Natomiast gdyby uznać, że naruszenie zasady równego traktowania określonej w art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 jest uzasadnione przewidzianą przez art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 możliwością ograniczenia dostępu do krajowych systemów pomocy społecznej dla niewykonyjących działalności zarobkowej obywateli innego państwa członkowskiego, skarżące nie przysługiwałoby zgodnie z § 62 ust. 1a zdanie pierwsze EStG prawo do otrzymania zasiłku na dziecko za sporne miesiące sierpień 2019 r. – październik 2019 r.

DOKUMENT ROBOCZY