

Sprawa C-574/20

Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości

Data wpływu:

3 listopada 2020 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Bundesfinanzgericht (Austria)

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

21 października 2020 r.

Strona skarżąca:

XO

Strona przeciwna:

Finanzamt Waldviertel

Przedmiot postępowania głównego

Polityka społeczna – Świadczenia rodzinne przyznawane pracownikom migrującym na dzieci, które stale przebywają w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej – Uregulowanie krajowe dotyczące dostosowania świadczeń do siły nabywczej w danym państwie zamieszkania dzieci

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Wykładnia prawa Unii i ważność prawa wtórnego, art. 267 TFUE, w szczególności:

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. 2004, L 166, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2004, L 200, s. 1)

Pytania prejudycjalne

Pytanie pierwsze, dotyczące ważności prawa wtórnego:

Czy art. 4 i 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. 2004, L 166, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2004, L 200, s. 1) w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 465/2012 z dnia 22 maja 2012 r. (Dz.U. 2012, L 149, s. 4) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 883/2004”, „nową koordynacją” lub „rozporządzeniem podstawowym”) są ważne?

Pytanie drugie:

Czy art. 7 rozporządzenia nr 883/2004, a w szczególności jego tytuł „Uchylenie zasad dotyczących miejsca zamieszkania” należy interpretować w ten sposób, że uniemożliwił on skuteczne ustanowienie norm generalnych regulujących indeksację świadczeń rodzinnych w zależności od siły nabywczej w państwie zamieszkania, takich jak § 8a Familienlastenausgleichsgesetz 1967 (ustawy o wyrównaniu kosztów utrzymania rodziny z 1967 r., Austria; zwanej dalej „FLAG”), § 33 ust. 3 pkt 2 Einkommensteuergesetz 1988 (ustawy o podatku dochodowym z 1988 r., Austria; zwanej dalej „EStG”) i Familienbeihilfe-Kinderabsetzbetrag-EU- Anpassungsverordnung (rozporządzenie o dostosowaniu wysokości świadczenia rodzinnego i ulgi na dzieci w przypadku dzieci przebywających stale w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej; Austria), o tyle, o ile wiąże się ona z obniżeniem świadczenia rodzinnego dla określonych państw członkowskich?

Pytanie trzecie:

Czy przewidziany w art. 7 rozporządzenia nr 883/2004 zakaz obniżek świadczeń pieniężnych, a w szczególności sformułowanie „świadczenia pieniężne [...] nie podlegają jakimkolwiek obniżkom, zmianom, zawieszaniu, wstrzymywaniu lub konfiskacie” należy interpretować w ten sposób, że przywołany przepis nie uniemożliwił skutecznego ustanowienia przepisów regulujących indeksację świadczeń rodzinnych w zależności od siły nabywczej w państwie zamieszkania, takich jak § 8a FLAG i § 33 ust. 3 pkt 2 EStG, o tyle, o ile omawiane świadczenia rodzinne podlegają podwyższeniu?

Pytania czwarte i piąte, dotyczące opinii, na której oparto zmianę ustawy:

Pytanie czwarte:

Czy art. 7 i 67 rozporządzenia nr 883/2004 należy interpretować i rozgraniczać w ten sposób, że art. 7 dotyczy tworzenia przez parlament państwa członkowskiego zasady dotyczącej miejsca zamieszkania jako normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, podczas gdy art. 67 odnosi się w konkretnym przypadku do tworzenia normy o charakterze indywidualnym

i konkretnym i skierowany jest bezpośrednio do instytucji, której właściwość wynika najpierw z tytułu II rozporządzenia podstawowego?

Pytanie piąte:

Czy art. 67 i art. 68 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 883/2004 oraz art. 60 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009 należy interpretować w ten sposób, że podobnie jak poprzedzające je przepisy art. 73 i 76 rozporządzenia nr 1408/71 i art. 10 rozporządzenia nr 574/72 należy je stosować łącznie, a tym samym podlegają one wykładni wyłącznie w kontekście oraz – przy poszanowaniu zasady niekumulowania świadczeń – realizują wspólny cel polegający na tym, aby dana osoba nie traciła prawa do świadczenia, co gwarantują przewidziane w art. 68 ust. 1 i 2 typizacja i hierarchizacja zainteresowanych państw członkowskich oraz wyraźny nakaz wypłacania przez właściwe państwo członkowskie, którego przepisy znajdują zastosowanie, ale nie mają pierwszeństwa, należnego ewentualnie dodatku, w związku z czym autonomiczna wykładnia art. 67 rozporządzenia nr 883/2004 – taka jak ta, której dokonano w opinii – jest niedopuszczalna?

Pytanie szóste:

Czy pojęcie „zasięgu ogólnego” rozporządzenia oraz sformułowanie „wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane” zawarte w art. 288 akapit drugi TFUE należy interpretować w ten sposób, że uniemożliwiły one również skuteczne ustanowienie przez właściwe instytucje norm o charakterze indywidualnym, które opierają się na normach regulujących indeksację, a zaskarżona w postępowaniu głównym decyzja nie uzyskała formalnej mocy prawnej (nie stała się ostateczna)?

Pytanie siódme:

Czy § 53 ust. 1 FLAG w pierwotnym brzmieniu nadanym przez Budgetbegleitgesetz (ustawę towarzyszącą ustawie budżetowej, Austria) z dnia 29 grudnia 2000 r., BGBl I 142/2000, oraz § 53 ust. 4 FLAG w pierwotnym brzmieniu nadanym przez Bundesgesetz, mit dem das Familienlastenausgleichsgesetz 1967, das Einkommensteuergesetz 1988 und das Entwicklungshelfergesetz geändert werden (ustawę federalną zmieniającą ustawę o wyrównaniu kosztów utrzymania rodziny z 1967 r., ustawę o podatku dochodowym z 1988 r. i ustawę o pracownikach organizacji humanitarnych, Austria) z dnia 4 grudnia 2018 r., BGBl I 83/2018, naruszają zakaz transpozycji rozporządzeń w rozumieniu art. 288 akapit drugi TFUE?

Pytania od ósmego do dwunastego, które należy zbadać łącznie:

Pytanie ósme:

Czy nakaz zrównania z własnymi obywatelami przewidziany w art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 lub będący podstawą tego nakazu zakaz dyskryminacji przewidziany w art. 45 ust. 2 TFUE należy interpretować w ten

sposób, że czyni mu się zadość wyłącznie wtedy, kiedy pracownik migrujący jest traktowany tak samo jak własny obywatel danego państwa w ramach krajowego stanu faktycznego i w związku z tym zawiadamia się go z góry o świadczeniu rodzinnym zgodnie z § 12 w związku z § 2 i 8 FLAG i wypłaca je w sposób ciągły co miesiąc z góry, czy też nakazowi zrównania z własnymi obywatelami czyni się zadość, kiedy pracownik migrujący jest traktowany tak samo jak własny obywatel, którego – podobnie jak pracownika migrującego – dotyczy stan faktyczny z elementem transgranicznym, o którym mowa w § 4 FLAG, ale w tym drugim przypadku w ramach odstępstwa otrzymuje świadczenie rodzinne na podstawie § 4 ust. 4 FLAG raz w roku – za dany rok kalendarzowy dopiero po jego upływie?

Pytanie dziewiąte:

Czy przewidziane w art. 68 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia nr 883/2004 zawieszenie uprawnień do świadczeń rodzinnych z tytułu innych kolidujących ustawodawstw do kwoty przewidzianej przez ustawodawstwo mające pierwszeństwo należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się ono obowiązującej w państwie członkowskim zasadzie niekumulowania świadczeń, takiej jak § 4 ust. 1–3 FLAG, która uprawnia Austrię jako państwo mające pierwszeństwo w stanie faktycznym takim jak ten występujący w niniejszej sprawie do obniżenia świadczenia rodzinnego o kwotę odpowiadającą uprawnieniom do „równoważnego świadczenia zagranicznego” w innym państwie członkowskim, ponieważ kumulowanie świadczeń uniemożliwia już sama norma prawa Unii, w związku z czym zasada niekumulowania świadczeń przewidziana w § 4 ust. 1–3 FLAG nie ma znaczenia?

Pytanie dziesiąte:

Czy przewidziane w art. 68 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia nr 883/2004 zawieszenie uprawnień do świadczeń rodzinnych z tytułu innych kolidujących ustawodawstw do kwoty przewidzianej przez ustawodawstwo mające pierwszeństwo należy interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie, którego przepisy znajdują zastosowanie, ale nie mają pierwszeństwa, i które na mocy nakazu ustanowionego w prawie Unii musi zawiesić świadczenia rodzinne przewidziane we własnych przepisach, jest zobowiązane do nieuwzględnienia wniosku pracownika migrującego lub członka rodziny, lub jeszcze innej osoby uprawnionej w świetle przepisów państwa członkowskiego oraz nieprzyznawania świadczenia rodzinnego do kwoty przewidzianej przez ustawodawstwo mające pierwszeństwo nawet wtedy, kiedy z perspektywy wyłącznie państwa członkowskiego – ewentualnie w oparciu o alternatywną podstawę prawną – można by uwzględnić wniosek?

Pytanie jedenaste:

W przypadku udzielenia na pytanie dziesiąte odpowiedzi twierdzącej nasuwa się pytanie o to, czy państwo członkowskie, którego przepisy znajdują zastosowanie,

ale nie mają pierwszeństwa, i które na mocy nakazu ustanowionego w prawie Unii musi zawiesić świadczenia rodzinne przewidziane we własnych przepisach, ale nie jest zobowiązane do wypłaty dodatku dyferencyjnego do sumy, która przekracza tę kwotę, ze względu na niewystarczającą wysokość świadczenia, musiałoby oddalić wniosek, uzasadniając to tym, że zawieszenie, o którym mowa w art. 68 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia nr 882/2004, stoi na przeszkodzie przyznaniu uprawnień do świadczenia rodzinnego?

Pytanie dwunaste:

Czy art. 68 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 883/2004 należy interpretować w ten sposób, że formularz E411 Komisji Administracyjnej ds. Zabezpieczenia Społecznego Pracowników Migrujących w punktach 6 i 7, wypełnianych przez państwo członkowskie, którego przepisy znajdują zastosowanie, ale nie mają pierwszeństwa, nie czyni już zadość potrzebom informacyjnym państwa członkowskiego, którego przepisy mają pierwszeństwo, w sytuacji takiej jak ta występująca w postępowaniu głównym, ponieważ państwo członkowskie, które ma pierwszeństwo, potrzebuje od drugiego państwa członkowskiego w rozumieniu pytań dziesiątego i jedenastego informacji o tym, że państwo to dokonuje zawieszenia, o którym mowa w art. 68 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia nr 883/2004, przez co zbędna staje się analiza stanu prawnego państwa członkowskiego, który obejmuje również górne progi zarobków?

Pytanie trzynaste:

Czy obowiązek korekty prawa, który Trybunał wywodzi w utrwalonym orzecznictwie z zasady lojalnej współpracy przewidzianej w art. 4 ust. 3 TUE, należy interpretować w ten sposób, że mógłby go wykonać również Verfassungsgerichtshof (trybunał konstytucyjny, Austria) na wniosek sądu odsyłającego?

Pytanie czternaste:

Czy art. 267 akapit pierwszy lit. b) TFUE w odniesieniu do pytania o ważność prawa wtórnego, z którym ma obowiązek wystąpić nawet sąd nierozpatrujący sprawy w ostatniej instancji, oraz związanego z pytaniem o ważność zobowiązania sądu odsyłającego do zagwarantowania stosowania obowiązującego prawa Unii poprzez wydanie postanowienia o zastosowaniu środka tymczasowego, w którym ze względu na pierwszeństwo stosowania prawa Unii nie dopuszczono możliwości wniesienia skargi rewizyjnej, należy interpretować w ten sposób, że prawo Unii stoi na przeszkodzie normom państwa członkowskiego takim jak art. 133 ust. 4, art. 133 ust. 9 Bundes-Verfassungsgesetz (federalnej ustawy konstytucyjnej, Austria; zwanej dalej „B-VG”) w związku z § 25a ust. 1–3 i § 30a ust. 7 Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985 (ustawy o trybunale administracyjnym z dnia 1985 r.; zwanej dalej „VwGG”), które w ramach porządku krajowego przyznają stronom głównego postępowania administracyjnego środki ochrony prawnej

w postaci kontroli postanowienia sądu administracyjnego przez Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny) w formie nadzwyczajnej skargi rewizyjnej?

Przywołane przepisy prawa Unii

Artykuł 4 ust. 3 TUE

Artykuł 45, 48, 263, 267, art. 288 akapit drugi TFUE

Artykuły 4, 7, 67, art. 68 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 883/2004 w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 465/2012 z dnia 22 maja 2012 r. (Dz.U. 2012, L 149, s. 4)

Artykuł 60 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. 2009, L 284, s. 1; zwanego dalej „rozporządzeniem nr 987/2009”)

Artykuł 73 i 76 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz.U. 1971, L 149, s. 2; zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1408/71”)

Artykuł 10 rozporządzenia Rady (EWG) nr 574/72 z dnia 21 marca 1972 r. w sprawie wykonywania rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz.U. 1972, L 74, s. 1; zwanego dalej „rozporządzeniem nr 574/72”)

Przywołane przepisy prawa krajowego

Familienlastenausgleichsgesetz 1967 (ustawa o wyrównaniu kosztów utrzymania rodziny z 1967 r., Austria; zwana dalej „FLAG”): Paragraf 2 FLAG przyznaje osobom mającym miejsce zamieszkania lub zwykłego pobytu w Austrii prawo do świadczenia rodzinnego na małoletnie dzieci, w tym pasierbów. Obywatele innych państw mają prawo do świadczenia rodzinnego wyłącznie w przypadku legalnego pobytu w Austrii (§ 3 FLAG).

Zgodnie z § 4 FLAG świadczenie rodzinne nie przysługuje osobom, które mają prawo do równoważnego świadczenia za granicą (ust. 1). Jeżeli równoważne świadczenie za granicą jest niższe niż austriackie świadczenie rodzinne, obywatele austriaccy otrzymują świadczenie wyrównawcze (ust. 2) w wysokości różnicy między wspomnianymi świadczeniami (ust. 3), które jest przyznawane co roku po upływie roku kalendarzowego lub po wygaśnięciu prawa do równoważnego świadczenia za granicą, jeżeli prawo to wygasa wcześniej (ust. 4).

Paragraf 8 FLAG reguluje wysokość świadczenia rodzinnego w zależności od liczby i wieku dzieci. Paragraf 8a FLAG, który wprowadzono na mocy Bundesgesetz, mit dem das Familienlastenausgleichsgesetz 1967, das Einkommensteuergesetz 1988 und das Entwicklungshelfergesetz geändert werden (ustawy federalnej zmieniającej ustawę o wyrównaniu kosztów utrzymania rodziny z 1967 r., ustawę o podatku dochodowym z 1988 r. i ustawę o pracownikach organizacji humanitarnych, Austria; zwanej dalej „ustawą federalną z dnia 4 grudnia 2018 r.”) z dnia 4 grudnia 2018 r. i który obowiązuje od dnia 1 stycznia 2019 r. (zwany dalej „zmienionym § 8a FLAG”), przewiduje – między innymi w odniesieniu do dzieci, które stale przebywają w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej – dostosowanie świadczenia rodzinnego do siły nabywczej w państwie zamieszkania na podstawie porównywalnego poziomu cen opublikowanego przez Eurostat dla poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej.

Zgodnie z § 12 FLAG w przypadku powstania lub ustania prawa do świadczenia rodzinnego urząd skarbowy wystawia zawiadomienie.

Paragraf 53 ust. 1 FLAG zrównuje obywateli innych państw członkowskich z obywatelami austriackimi w ramach tej ustawy, przy czym stały pobyt dziecka w innym państwie członkowskim zrównuje się ze stałym pobymem w Austrii. Paragraf 53 ust. 4 i 5, które wprowadzono na mocy ustawy federalnej z dnia 4 grudnia 2018 r. i które obowiązują od dnia 1 stycznia 2019 r., przewidują w tym zakresie odstępstwo w odniesieniu do dostosowania świadczenia rodzinnego zgodnie z § 8a FLAG.

Einkommensteuergesetz 1988 (ustawa o podatku dochodowym z 1988 r., Austria; zwana dalej „EStG”): § 33 ust. 3 pkt 2 EStG, wprowadzony na mocy ustawy federalnej z dnia 4 grudnia 2018 r. i obowiązujący od dnia 1 stycznia 2019 r. (zwany dalej „zmienionym § 33 ust. 3 pkt 2 EStG”), reguluje wypłacaną razem ze świadczeniem rodzinnym ulgę na dzieci, której wysokość dostosowuje się między innymi w przypadku dzieci, które stale przebywają w innym państwie członkowskim.

Familienbeihilfe-Kinderabsetzbetrag-EU-Anpassungsverordnung (rozporządzenie o dostosowaniu wysokości świadczenia rodzinnego i ulgi na dzieci w przypadku dzieci przebywających stale w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej; Austria; zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie dostosowania wysokości świadczeń”)

Bundes-Verfassungsgesetz (federalna ustawa konstytucyjna, Austria; zwana dalej „B-VG”), w szczególności art. 133 ust. 4 i 9 dotyczące skargi rewizyjnej na wyroki i postanowienia sądów administracyjnych

Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985 (ustawa o trybunale administracyjnym z 1985 r., Austria; zwana dalej „VwGG”), w szczególności § 25a ust. 1–3 i § 30a ust. 7, zgodnie z którymi sąd administracyjny musi w wyroku lub postanowieniu

stwierdzić, czy dopuszczalna jest skarga rewizyjna, a jeżeli jest ona wykluczona – na jakiej podstawie dopuszczalna jest nadzwyczajna skarga rewizyjna.

Bundesabgabenordnung (federalna ordynacja podatkowa, Austria; zwana dalej „BAO”)

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i przebiegu postępowania

- 1 Z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wystąpiono w postępowaniu toczącym się między stroną skarżącą a Finanzamt Waldviertel (urzędem skarbowym w Waldviertel; zwanym dalej „stroną przeciwną”) w przedmiocie przyznania świadczenia rodzinnego i ulgi na dzieci w obniżonej wysokości, ponieważ od dnia 1 stycznia 2019 r. na mocy zmienionego § 8a FLAG i zmienionego § 33 ust. 3 EStG Austria dostosowała te świadczenia rodzinne – między innymi w odniesieniu do dzieci, które przebywają stale w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej – do siły nabywczej w państwie zamieszkania.
- 2 Strona skarżąca, jej mąż, pasierb i obie wspólne córki to obywatele czescy mieszkający w Czechach. Strona skarżąca była zatrudniona w Austrii od lipca 2017 r. do lutego 2020 r. u różnych austriackich pracodawców. Strona skarżąca i jej mąż – ze względu na wysokość dochodów rodziny – nie są uprawnieni do pobierania w Czechach tamtejszego odpowiednika świadczenia rodzinnego.
- 3 Sporny okres to okres od stycznia 2019 r. do marca 2020 r. Do dnia 31 grudnia 2018 r. strona skarżąca otrzymywała austriackie świadczenie rodzinne w pełnej wysokości, o czym poinformowano ją zawiadomieniami z dnia 20 kwietnia 2018 r. i z dnia 20 sierpnia 2019 r. Z dniem 1 stycznia 2019 r. wprowadzono dostosowanie świadczenia rodzinnego do siły nabywczej w państwie zamieszkania, o czym nie wystosowano osobnego zawiadomienia. Strona skarżąca zauważyła obniżkę wyłącznie po wysokości wypłacanych kwot. Od kwietnia 2020 r. świadczenia rodzinnego już nie wypłacano ze względu na ustanie zatrudnienia w Austrii.
- 4 W dniu 14 lutego 2019 r. strona skarżąca złożyła wniosek o przyznanie świadczenia rodzinnego od dnia 1 stycznia 2019 r. w nieindeksowanej wysokości i następczą wypłatę różnicy. Strona przeciwna wydała decyzję, w której oddaliła ten wniosek jako bezzasadny, powołując się na nowy stan prawny. Wniesioną przez stronę skarżącą skargę na decyzję strona przeciwna również oddaliła jako bezzasadną w ramach autokontroli, w związku z czym strona skarżąca wniosła o przekazanie skargi do sądu, a także o zwrócenie się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zwanego dalej „Trybunałem”) o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Na podstawie sprawozdania z przekazania z dnia 17 kwietnia 2020 r. skarga na decyzję została przedłożona Bundesfinanzgericht (federalnemu sądowi do spraw finansowych, Austria).

Kluczowe argumenty stron postępowania głównego

- 5 Strona skarżąca uważa, że obniżenie świadczenia rodzinnego narusza prawo Unii, powołując się przy tym na art. 45 i 48 TFUE, rozporządzenie nr 883/2004, rozporządzenie nr 492/2011 oraz wyrok Trybunału z dnia 15 stycznia 1986 r., C-41/84, Pinna I. Twierdzi, że wskutek indeksacji jest dyskryminowana w porównaniu z obywatelami austriackimi, ponieważ jej dzieci mieszkają w innym państwie członkowskim, mimo że w świetle obowiązujących przepisów prawa Unii pracownicy migrujący mają takie samo prawo do świadczeń rodzinnych, co pracownicy lokalni. Na poparcie indeksacji świadczenia rodzinnego strona przeciwna powołuje się natomiast na uzasadnienie projektu ustawy oraz opinię, na których oparto zmianę ustawy dokonaną w celu wprowadzenia indeksacji.

Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia odesłania

- 6 Rozstrzygnięcie w postępowaniu głównym zależy od ważności rozporządzeń oraz wykładni prawa Unii w obszarach, w których nie ma orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

W przedmiocie krajowego stanu prawnego

- 7 Zatrudnienie nie jest co do zasady przesłanką przyznania świadczenia rodzinnego, w związku z czym Austria uzyskuje status państwa zatrudnienia wyłącznie na mocy prawa Unii. Świadczenie rodzinne i ulga na dzieci stanowią świadczenia rodzinne w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. j) rozporządzenia nr 883/2004, udzielane jako świadczenia pieniężne i podlegające „eksportowi” zgodnie z art. 7 rozporządzenia nr 883/2004.

W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego

- 8 Artykuły 4 i 7 rozporządzenia nr 883/2004 – w ramach wykonywania art. 45 TFUE – nakazują zrównanie osób podlegających rozporządzeniu z własnymi obywatelami oraz uchylenie zasad dotyczących miejsca zamieszkania. W sprawie Pinna I (wyrok z dnia 15 stycznia 1984 r., 41/84) Trybunał uznał już w odniesieniu do świadczeń rodzinnych, że zasada dotycząca miejsca zamieszkania przewidziana w art. 73 ust. 2 rozporządzenia nr 1408/71 jest niezgodna z prawem pierwotnym, i stwierdził jej nieważność. Powiązanie z siłą nabywczą w państwie zamieszkania w rozumieniu zmienionego § 8a FLAG i zmienionego § 33 ust. 3 pkt 2 EStG spełnia przesłanki takiej zasady dotyczącej miejsca zamieszkania, naruszając zatem rozporządzenie nr 883/2004, w związku z czym należy skierować do Trybunału pytanie o ważność tego rozporządzenia, ponieważ dysponuje on monopolem jurysdykcyjnym w zakresie ważności aktów prawa wtórnego (wyrok z dnia 22 października 1987 r., 314/85, Foto-Frost, pkt 15 i nast.).

W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego

- 9 Sąd odsyłający zastanawia się, czy w świetle sprawy Simmenthal II dotyczącej uniemożliwienia skutecznego stanowienia nowych aktów prawnych, które byłyby niezgodne z normami prawa Unii (wyrok z dnia 9 marca 1978 r., 106/77, pkt 17–18), już samo sformułowanie „Uchylenie zasad dotyczących miejsca zamieszkania” w tytule art. 7 rozporządzenia nr 883/2004 należy interpretować w ten sposób, że uniemożliwiło ono skuteczne ustanowienie zmienionego § 8a FLAG i zmienionego § 33 ust. 3 pkt 2 EStG. Oznaczałoby to, że pojęcie „uchylenia” ma większe znaczenie, niż dotychczas powszechnie zakładano, ponieważ krajowe normy przewidujące indeksację byłyby wówczas nieważne ex tunc. Potwierdza to założenie, że indeksacja świadczenia rodzinnego nie wiąże sądu odsyłającego.

W przedmiocie trzeciego pytania prejudycjalnego

- 10 Wątpliwości budzi to, czy indeksacja skutkująca podwyższeniem wysokości świadczenia rodzinnego, przypominająca nadmierną transpozycję dyrektywy, wchodzi w zakres prawa Unii i właściwości Trybunału. Jeżeli tak nie jest, na austriackim ustawodawcy spoczywałby obowiązek korekty prawa jedynie w odniesieniu do obniżonego świadczenia rodzinnego, jeżeli Trybunał uzna je za niezgodne z prawem wtórnym. W związku z tym istnieje ryzyko, że obniżenie świadczenia rodzinnego zostanie usunięte ex tunc, ale podwyższenie świadczenia rodzinnego pozostanie. Usunięcie podwyższenia świadczenia z mocą wsteczną wydaje się budzić wątpliwości, ponieważ adresaci tych norm mogliby cieszyć się ochroną uzasadnionych oczekiwań co do dodatkowego uprawnienia.
- 11 Indeksacja skutkująca podwyższeniem świadczenia mogłaby ponadto naruszać art. 68 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2004, którego cel polega na zagwarantowaniu najwyższego świadczenia rodzinnego i który znajduje oparcie w konsekwentnym orzecznictwie Trybunału (na przykład wyroki: z dnia 12 czerwca 1980 r., 733/79, Laterza; z dnia 4 września 2019 r., C-473/18, Bundesagentur für Arbeit – Familienkasse Baden-Württemberg West, pkt 34; z dnia 12 lipca 1984 r., 242/83, Patteri, pkt 8–10).
- 12 Ponadto wątpliwy jest charakter prawny indeksacji świadczenia rodzinnego wprowadzonej na mocy ustawy federalnej. Zmieniony § 8a FLAG i zmieniony § 33 ust. 3 pkt 2 EStG stanowią prawo krajowe jedynie pod względem formalnym. Osoby, których dotyczy indeksacja, to wyłącznie obywatele innych państw członkowskich, którzy podlegają FLAG tylko dlatego, że nakazuje tak prawo Unii. Indeksacja może, co prawda, dotyczyć również Austriaków mieszkających w innym państwie członkowskim, ale im łatwiej jest spełnić wymóg miejsca zamieszkania w kraju, przez co dochodzi do pośredniej dyskryminacji (Trybunał, Pinna, pkt 23). Pod względem materialnym występuje tu więc prawo Unii, a ustawa państwa członkowskiego próbuje je zmienić.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych czwartego i piątego

- 13 W odniesieniu do naruszenia prawa Unii ze względu na powiązanie świadczenia rodzinnego z poziomem cen nasuwa się pytanie o rozgraniczenie między art. 7 a art. 67 rozporządzenia nr 883/2004. W opinii i uzasadnieniu projektu ustawy w odniesieniu do indeksacji oparto się w tym zakresie na fikcji, o której mowa w art. 67 rozporządzenia nr 883/2004 („tak jak gdyby zamieszkiwali oni [członkowie rodziny] w[e właściwym] państwie członkowskim”), jakby chodziło tu o siłę nabywczą we właściwym państwie członkowskim, i rozróżniano w związku z tym między „kwotą” a „wartością”.
- 14 Ta autonomiczna wykładnia art. 67 rozporządzenia nr 883/2004 jest jednak problematyczna. Artykuł 67, który uzupełnia art. 60 rozporządzenia nr 987/2009 (zob. wyrok z dnia 22 października 2015 r., C-378/14, Trapkowski), ma z jednej strony zapobiegać pośredniej dyskryminacji, w szczególności poprzez nawiązanie do wymogów dotyczących miejsca stałego pobytu, a z drugiej strony – podobnie jak poprzedzające go przepisy zawarte w art. 73 i art. 76 ust. 1 rozporządzenia nr 1408/71 – powinien być odczytywany łącznie z regułami pierwszeństwa i zasadą niekumulowania świadczeń, o których mowa w art. 68 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 883/2004 (wyrok z dnia 7 lutego 2019 r., C-322/17, Eugen Bogatu, pkt 24). Reguły pierwszeństwa zapewniają wnioskodawcy najwyższą możliwą wysokość świadczeń rodzinnych, nie naruszając zasady niekumulowania świadczeń (wyrok z dnia 5 czerwca 2005 r., C-543/03, Dodl i Oberhollenzer, pkt 49). Artykuł 68 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2004 zobowiązuje mające pierwszeństwo państwo członkowskie do wypłaty pełnego świadczenia, a państwo członkowskie, które jest właściwe, ale nie ma pierwszeństwa – do wypłaty ewentualnego dodatku dyferencyjnego (w kwestii starego rozporządzenia zob. wyrok z dnia 12 czerwca 1980 r., 733/79, Laterza z dalszymi odesłaniami dotyczącymi praw nabytych) lub zawieszenia swoich świadczeń rodzinnych.
- 15 Artykuły 7 i 67 rozporządzenia nr 883/2004 mają ten sam cel – zapobieganie pośredniej dyskryminacji – ale odnoszą się do różnych procesów tworzenia prawa. Artykuł 7 jest adresowany do władzy ustawodawczej, aby ta nie uchylała przepisów ustawowych przewidujących zasady dotyczące miejsca zamieszkania, podczas gdy art. 67 adresowany jest do właściwej instytucji stanowiącej część władzy wykonawczej, aby ta w konkretnym przypadku zastosowania przepisu nie żądała spełnienia dyskryminujących przesłanek. Artykuł 7 i 67 rozporządzenia nr 883/2004 gwarantują zatem pierwszeństwo stosowania prawa Unii przy wykorzystaniu różnych technik. Zasada dotycząca miejsca zamieszkania (taka jak indeksacja), którą uchyla już art. 7 rozporządzenia nr 883/2004, nie może być już zatem przedmiotem art. 67.
- 16 Ponieważ w wyroku w sprawie Pinna I (pkt 23) Trybunał stwierdził już nieważność zasady dotyczącej miejsca zamieszkania ustanowionej w prawie wtórnym ze względu na nakaz równego traktowania, tym bardziej należy uznać za niezgodną z prawem Unii zasadę dotyczącą miejsca zamieszkania ustanowioną w przepisie krajowym. W świetle orzecznictwa Trybunału, zgodnie z którym

„wszelkie ukryte formy dyskryminacji [są zabronione]”, rozróżnienie między kwotą a wartością dokonane w opinii i w uzasadnieniu projektu ustawy wydaje się niedopuszczalne. Indeksacja narusza zatem prawdopodobnie prawo pierwotne, a w każdym razie art. 4 i 7 rozporządzenia nr 883/2004.

- 17 Uzasadnienia, na które wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy, nie są odpowiednie. Po pierwsze, oszczędność wynikająca z indeksacji dotyczy względów ekonomicznych, które nie są uznawane za niepisane uzasadnienie (na przykład wyrok z dnia 29 kwietnia 1999 r., C-224/97, Erich Ciola/Land Vorarlberg), podczas gdy zapobieganie zakłóceniom nie jest uzasadnionym celem, ponieważ nie dałoby się już koordynować systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej, gdyby każde państwo członkowskie indeksowało świadczenia rodzinne. Po drugie, w uzasadnieniu projektu ustawy powołano się, co prawda, na konkluzje Rady Europejskiej z dnia 18 i 19 lutego 2016 r., Dz.U. C 2016/69 I, w których możliwość indeksacji w ramach rozporządzenia nr 883/2004 miała zostać uzasadniona „na wysokim szczeblu”, a także na deklarację Komisji, w której wymieniono różne uzasadnienia. Takie uzasadnienia trzeba jednak skonkretyzować i poprzeć faktami [na przykład wyrok z dnia 7 lipca 2005 r., C-147/03, Komisja/Austria (Dostęp do uniwersytetów), pkt 48]. Ponadto ograniczenia w zakresie możliwości „eksportowania” świadczeń pieniężnych – przewidziane obecnie w art. 63 (Zasiłki dla bezrobotnych) i art. 70 ust. 3 rozporządzenia nr 883/2004 (Specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne, zob. wyrok z dnia 19 września 2013 r., C-140/12, Brey/PVA, pkt 50) – można wprowadzać „na wysokim szczeblu” wyłącznie zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą.
- 18 Wreszcie wątpliwości budzą proporcjonalność indeksacji i spójność działań podejmowanych przez Austrię, ponieważ pracownikom jednostek samorządu terytorialnego w przypadku oddelegowania poza Unię Europejską przyznaje się świadczenie rodzinne w pełnej wysokości, natomiast świadczenie rodzinne w przypadku Czech zgodnie z rozporządzeniem w sprawie dostosowania wysokości świadczeń obniżono o 38,1%, podczas gdy w tym samym okresie dodatek z tytułu wyrównania siły nabywczej dla pracowników ambasady oddelegowanych do Pragi określono w przedziale 7–10% w porównaniu z (niższym zatem) poziomem cen krajowych.

W przedmiocie szóstego pytania prejudycjalnego

- 19 Stwierdzenia zawarte w wyroku w sprawie Simmenthal II oznaczałyby derogację obowiązującej w Austrii zasady „liczenia się z błędem”, zgodnie z którą niezgodne z prawem normy stanowią część porządku prawnego aż do momentu ich uchylenia przez właściwą instytucję zapewniającą ochronę prawną. W przypadku ustaw federalnych byłby to Verfassungsgerichtshof (trybunał konstytucyjny, Austria), a w przypadku zaskarżonej decyzji w postępowaniu głównym – Bundesfinanzgericht (federalny sąd do spraw finansowych). Jeżeli normy prawne o charakterze indywidualnym wywodzone z normy generalnej, która nie została skutecznie ustanowiona, w świetle prawa Unii również

należałoby uznać za nieskuteczne, miałyby to konsekwencje dla kształtu sentencji wyroku, który wyda sąd odsyłający.

W przedmiocie siódmego pytania prejudycjalnego

- 20 Pytanie o zakaz transpozycji zostało już przedłożone w sprawie C-372/20, Finanzamt für den 8., 16. und 17. Bezirk in Wien, w odniesieniu wyłącznie do § 53 ust. 1 i 5 FLAG. W niniejszej sprawie zostaje ono powtórzone i rozszerzone na § 53 ust. 4 FLAG.
- 21 Paragraf 53 ust. 1 FLAG przesłania zainteresowanemu okoliczność, iż prawo Unii znajduje bezpośrednie zastosowanie, a Trybunał ma monopol w zakresie jego wykładni, ponieważ nakaz zrównania z własnymi obywatelami wynika już z prawa Unii. Ponadto w § 53 ust. 1 FLAG powtórzono częściowo art. 67 rozporządzenia nr 883/2004, nie obejmując nim jednak członków rodziny wymienionych w rozporządzeniu, oraz przesłonięto art. 68 rozporządzenia nr 883/2004 i art. 60 rozporządzenia nr 987/2009. Ponadto zmieniony § 53 ust. 4 FLAG wraz z indeksacją ogranicza równe traktowanie na podstawie § 53 ust. 1, który nie ma jednak niezależnego charakteru normatywnego ze względu na bezpośrednie stosowanie rozporządzenia. Jeżeli § 53 ust. 1 FLAG nie przejdzie pozytywnie kontroli Trybunału, zdaniem sądu odsyłającego automatycznie odpadnie tym samym ust. 4.

W przedmiocie ósmego pytania prejudycjalnego

- 22 Strona przeciwna nie uwzględniła żądań strony skarżącej, wystosowując „zawiadomienia o pobieraniu świadczenia wyrównawczego” zgodnie z § 4 FLAG. W przypadku stanów faktycznych z elementem transgranicznym własnym obywatelom również przyznaje się na podstawie tego przepisu świadczenie rodzinne w postaci świadczenia wyrównawczego, ale w przypadku krajowych stanów faktycznych wystosowuje się do nich z góry zawiadomienie na podstawie § 12 FLAG, a kwoty świadczenia rodzinnego wypłacane są co miesiąc. Urzędy skarbowe argumentują, że odzyskiwanie nienależnych kwot od niektórych pracowników migrujących nie jest wykonalne lub przysparza trudności, a § 4 FLAG umożliwia im ograniczenia o charakterze czasowym. Zdaniem sądu odsyłającego w przypadku nakazu zrównania z własnymi obywatelami kryterium porównawcze powinien stanowić własny obywatel w ramach krajowego stanu faktycznego. Ponieważ § 53 ust. 1 FLAG nie znajduje zastosowania ze względu na mające bezpośrednie zastosowanie prawo wtórne, uprawnienie na podstawie rozporządzenia nr 883/2004 przysługiwałoby stronie skarżącej wyłącznie w świetle § 3 ust. 1 FLAG, który gwarantuje, że strona skarżąca przebywa w Austrii zgodnie z prawem w rozumieniu dyrektywy w sprawie praw obywateli. Należy ją zatem traktować jak własną obywatelkę, w związku z czym należałoby wystosować zawiadomienie wyłącznie na podstawie § 12 FLAG.

W przedmiocie dziewiątego pytania prejudycjalnego

- 23 Artykuł 68 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2004 zobowiązuje państwo członkowskie, którego przepisy mają pierwszeństwo, do przyznania świadczenia rodzinnego, a państwo członkowskie, którego przepisy znajdują zastosowanie, ale nie mają pierwszeństwa (zwykle państwo zamieszkania) – do zawieszenia świadczenia do wysokości kwoty mającej pierwszeństwo lub do wypłaty dodatku dyferencyjnego, aby zapobiec kumulowaniu praw, ale zagwarantować maksymalną kwotę świadczeń rodzinnych. Paragraf 4 ust. 1–3 FLAG zmierza do tego, aby obniżyć świadczenie rodzinne o tę kwotę zagranicznego świadczenia rodzinnego, która podlega zawieszeniu na mocy prawa Unii i nie może już być wypłacana. Sąd odsyłający zastanawia się zatem, czy art. 68 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2004 deroguje te przepisy w związku z pierwszeństwem stosowania. Kwota świadczenia pieniężnego, które podlega zawieszeniu już na mocy prawa Unii i w związku z tym nie może być przyznane, nie może już podlegać obniżeniu na mocy przepisu krajowego.

W przedmiocie dziesiątego pytania prejudycjalnego

- 24 Pytanie zmierza do tego, by zapewnić państwu członkowskiemu, które ma pierwszeństwo w świetle prawa Unii, pewność co do tego, że państwo członkowskie, które jest właściwe, ale nie ma pierwszeństwa, nie będzie wypłacać kwoty zawieszanej zgodnie z art. 68 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2004 również wtedy, kiedy zgodnie z przepisami krajowymi w innej sprawie przyznano by świadczenie dla tych samych członków rodziny i za te same okresy. Zdaniem Bundesfinanzgericht (federalnego sądu do spraw finansowych) zawieszenie musiałoby być skuteczne wobec wszystkich osób, do których odnosi się art. 60 rozporządzenia nr 987/2009.

W przedmiocie jedenastego pytania prejudycjalnego

- 25 W niniejszej sprawie złożono w Czechach wnioski za pomocą formularzy E411 do Komisji Administracyjnej ds. Zabezpieczenia Społecznego Pracowników Migrujących. Czeska instytucja zaznaczyła pole „nie jest uprawniona do świadczeń rodzinnych z następujących powodów” i wpisała „wyższe dochody”, w związku z czym należy założyć, że wniosek został oddalony z powodu przekroczenia progu zarobków. Ze względu na pierwszeństwo stosowania przepisu przewidującego zasadę niekumulowania świadczeń zawartego w art. 68 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia nr 883/2004 oddalenie wniosku należało jednak oprzeć na prawie Unii i wynikającym z niego dla Czech zawieszeniu świadczeń rodzinnych. Instytucja czeska powinna była poinformować instytucję austriacką o zawieszeniu lub – jeżeli nie złożono wniosku – o zmianie w przyszłości.

W przedmiocie dwunastego pytania prejudycjalnego

- 26 Formularz E411 nie odpowiada zdaniem Bundesfinanzgericht (federalnego sądu do spraw finansowych) rozporządzeniu nr 883/2004 w brzmieniu nadanym rozporządzeniem nr 465/2012, ponieważ nie przewiduje, że państwo członkowskie, którego przepisy znajdują zastosowanie, ale nie mają pierwszeństwa, może lub musi zawiadomić drugie państwo członkowskie o tym, że uwzględniło nakazane w prawie Unii zawieszenie lub uwzględni je w przypadku późniejszego złożenia wniosku. Ze względu na pierwszeństwo stosowania prawa Unii nie może to zależeć od spełnienia lub niespełnienia ustanowionych przez państwo członkowskie kryteriów powiązania (progów zarobków, wysokości świadczenia rodzinnego).

W przedmiocie trzynastego pytania prejudycjalnego

- 27 Pytanie to dotyczy orzecznictwa Trybunału, który nakłada obowiązek korekty prawa wyłącznie na parlamenty krajowe. Z perspektywy prawa Unii mogłoby nie mieć żadnego znaczenia, która instytucja państwa członkowskiego dokonuje korekty prawa. Sąd odsyłający preferuje jednak Verfassungsgerichtshof (trybunał konstytucyjny) jako najwyższą instancję.

W przedmiocie czternastego pytania prejudycjalnego

- 28 Zgodnie z BAO skutek zawieszający można przyznać wyłącznie na wniosek i tylko w przypadku określonych decyzji podatkowych. Reprezentowany jest jednak pogląd, zgodnie z którym z art. 4 ust. 3 TUE i orzecznictwa Trybunału (na przykład wyroku z dnia 19 czerwca 1990 r., C-213/89, Factortame) wynika szerszy obowiązek stosowania środków tymczasowych, jeżeli zgodność krajowych aktów administracyjnych z prawem Unii budzi wątpliwości.
- 29 W niniejszej sprawie Bundesfinanzgericht (federalny sąd do spraw finansowych) ma wątpliwości co do skutecznego ustanowienia norm generalnych dotyczących indeksacji i w związku z tym do momentu wydania przez Trybunał orzeczenia zakłada ważność art. 4 i 7 rozporządzenia nr 883/2004. Ze względu na pierwszeństwo stosowania prawa Unii i pytanie o jego ważność w postanowieniu o zastosowaniu środka tymczasowego Bundesfinanzgericht (federalny sąd do spraw finansowych) wbrew prawu krajowemu wyłączył możliwość wniesienia nadzwyczajnej skargi rewizyjnej. Ponieważ wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym stanowi postępowanie incydentalne w krajowym postępowaniu odwoławczym, rozpatrywanie przez najwyższe sądy krajowe prawa publicznego nadzwyczajnej skargi rewizyjnej przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał byłoby sprzeczne z tą koncepcją przewidzianą w prawie Unii. Postanowienie o zastosowaniu środka tymczasowego ma zatem charakter akcesoryjny wobec wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i również podlega wyłącznie kontroli Trybunału.