

Sprawa C-199/21

Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem

Data wpływu:

30 marca 2021 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Bundesfinanzgericht (Austria)

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

19 marca 2021 r.

Strona skarżąca:

DN

Strona przeciwna:

Finanzamt Österreich

Przedmiot postępowania głównego

Swoboda przepływu pracowników – Świadczenia rodzinne – Świadczenia uzyskiwane na podstawie otrzymywania emerytur lub rent – Państwo emerytury – Zwrot – Właściwe państwo członkowskie – Wypłata dodatku dyferencyjnego

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Wykładnia prawa Unii, art. 267 TFUE

Pytania prejudycjalne

Pytanie pierwsze, stawiane razem z pytaniem drugim:

Czy sformułowanie „Państwa członkowski[e] właściw[e] ze względu na emeryturę lub rentę” zawarte w zdaniu drugim art. 67 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, sprostowanego w Dz.U. 2004, L 200, s. 1) zmienionego 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 883/2004”, „nową koordynacją” lub „rozporządzeniem podstawowym”) należy interpretować w ten sposób, że oznacza ono państwo członkowskie, które było uprzednio właściwe dla świadczeń rodzinnych jako państwo zatrudnienia i obecnie jest zobowiązane do wypłaty emerytury, do której prawo wynika z wcześniejszego korzystania ze swobody przepływu pracowników na jego terytorium?

Pytanie drugie:

Czy zawarte w art. 68 ust. 1 lit. b) ii) rozporządzenia 883/2004 sformułowanie „świadcze[nia] uzyskiwan[e] na podstawie otrzymywania emerytur lub rent” należy interpretować w ten sposób, że świadczenia rodzinne są uzyskiwane na podstawie otrzymywania emerytur lub rent w przypadku gdy, po pierwsze, przepisy prawa Unii LUB państwa członkowskiego przewidują otrzymywanie emerytury lub renty jako warunek uprawnienia do świadczenia rodzinnego, i po drugie, ponadto warunek otrzymywania emerytury lub renty jest faktycznie spełniony, w związku z czym, samo otrzymywanie emerytury lub renty nie wchodzi w zakres zastosowania art. 68 ust. 1 lit. b) ii) rozporządzenia 883/2004, i danego państwa członkowskiego nie należy uważać za „państwo emerytury” z punktu widzenia prawa Unii?

Pytanie trzecie, stawiane alternatywnie względem pytania pierwszego i drugiego, jeżeli dla wykładni pojęcia państwa emerytury wystarczy samo otrzymywanie emerytury lub renty:

Czy w przypadku otrzymywania emerytury, do której prawo wynika z rozporządzeń dotyczących pracowników migrujących, a wcześniej z wykonywania pracy w państwie członkowskim w okresie, gdy państwo zamieszkania lub oba państwa nie były jeszcze członkami Unii lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego, sformułowanie „w odpowiednim przypadku, określany jest dodatek dyferencyjny dla sumy, która przekracza tę kwotę” zawarte w art. 68 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia 883/2004 należy interpretować w świetle wyroku Trybunału z dnia 12 czerwca 1980 r., 733/79, Laterza w ten sposób, że prawo Unii gwarantuje świadczenia rodzinne na najwyższym możliwym poziomie również w przypadku otrzymywania emerytury lub renty?

Pytanie czwarte:

Czy art. 60 ust. 1 zdanie trzecie rozporządzenia 987/2009 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on § 2 ust. 5 FLAG 1967, zgodnie z którym w przypadku rozwodu rodzicowi prowadzącemu gospodarstwo domowe przysługuje prawo do zasiłku rodzinnego i ulgi na dziecko tak długo, jak pełnoletnie i studiujące dziecko należy do jego gospodarstwa domowego, i o ile rodzic ten nie złożył wniosku w państwie zamieszkania ani w państwie emerytury,

w związku z czym drugi rodzic, który jako emeryt mieszka w Austrii i faktycznie jako jedyny ponosi koszty utrzymania dziecka, może oprzeć prawo do zasiłku rodzinnego i ulgi na dziecko wobec instytucji państwa członkowskiego, którego przepisy mają pierwszeństwo, bezpośrednio na art. 60 ust. 1 zdanie trzecie rozporządzenia 987/2009?

Pytanie piąte, stawiane razem z pytaniem czwartym:

Czy art. 60 ust. 1 zdanie trzecie rozporządzenia 987/2009 należy ponadto interpretować w ten sposób, że dla uzyskania przez pracownika unijnego statusu strony w krajowym postępowaniu dotyczącym zasiłku rodzinnego jest również konieczne, aby ponosił on głównie koszty utrzymania w rozumieniu art. 1 lit. i) pkt 3 rozporządzenia 883/2004?

Pytanie szóste:

Czy przepisy dotyczące procedury dialogu przewidziane w art. 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 987/2009” lub „rozporządzeniem wykonawczym”) należy interpretować w ten sposób, że instytucje państw członkowskich przeprowadzają taką procedurę nie tylko w przypadku przyznawania świadczeń rodzinnych, ale również w przypadku zwrotu świadczeń rodzinnych?

Powołane przepisy prawa Unii

Rozporządzenie parlamentu europejskiego i rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego

Powołane przepisy prawa krajowego

Familienlastenausgleichsgesetz 1967 (ustawa w sprawie wyrównania wydatków rodzinnych przez zasiłki z 1967 r., zwana dalej „FLAG 1967”), §§ 2, 2a, 10, 26

Zgodnie z § 2 ust. 2 FLAG prawo do zasiłku rodzinnego na dziecko wymienione w ust. 1 ma osoba, do której gospodarstwa domowego należy dziecko. Osoba, do której gospodarstwa domowego dziecko nie należy, a która jednak głównie ponosi koszty utrzymania dziecka, ma prawo do zasiłku rodzinnego wtedy, gdy żadna inna osoba nie jest uprawniona do tego zasiłku na podstawie zdania pierwszego tego ustępu.

Paragraf 2 ust. 5 lit. a) FLAG 1967 stanowi:

„Dziecko należy do gospodarstwa domowego danej osoby wtedy, gdy w przypadku jednolitego prowadzenia gospodarstwa dzieli mieszkanie z tą osobą.

Przynależność do gospodarstwa domowego nie ustaje,

- jeżeli dziecko przebywa jedynie tymczasowo poza wspólnym mieszkaniem.

Dziecko uważa się za należące do gospodarstwa domowego obu rodziców, jeżeli prowadzą oni wspólne gospodarstwo domowe, do którego dziecko należy”.

Paragraf 2a FLAG 1967 stanowi:

„1. Jeżeli dziecko należy do wspólnego gospodarstwa domowego rodziców, prawo rodzica, który głównie prowadzi gospodarstwo domowe, ma pierwszeństwo przed prawem drugiego rodzica. Do chwili przedstawienia dowodu przeciwnego, domniemywa się, że matka głównie prowadzi gospodarstwo domowe.

2. W przypadkach określonych w ust. 1 rodzic, którego prawo ma pierwszeństwo, może zrzec się tego prawa na rzecz drugiego rodzica. Oświadczenie o zrzeczeniu się może zostać złożone również z mocą wsteczną, jednakże tylko w odniesieniu do okresów, za które zasiłek rodzinny nie był jeszcze pobierany. Zrzeczenie się może zostać odwołane”.

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i przebiegu postępowania

- 1 Finanzamt Österreich (austriacki urząd skarbowy) żąda od skarżącego zwrotu zasiłku rodzinnego za okres styczeń – sierpień 2013 r.
- 2 Skarżący jest z urodzenia Polakiem, który wykonywał działalność zawodową w Austrii od 1989 r. Na początku pracował on trzy tygodnie w Austrii i następnie spędzał tydzień u swojej rodziny w Polsce. Od 1992 r. jedynie sporadycznie bywał w Polsce. Od 2001 r. posiada obywatelstwo austriackie i mieszka wyłącznie w Austrii. Jego małżonka i córka mieszkają w Polsce i mają polskie obywatelstwo. Od 2011 r. skarżący jest rozwiedziony ze swoją małżonką. Przed zatrudnieniem w Austrii skarżący pracował w Polsce do końca 1988 r.
- 3 Austriacki zasiłek rodzinny był zawsze przyznawany skarżącemu, który przekazywał go swojej córce. Nie żądano oświadczenia matki o zrzeczeniu się [prawa do zasiłku]. Przyznając zasiłek pozwany organ przyjmował na zasadzie pierwszeństwa właściwość Austrii ze względu na wykonywanie przez skarżącego działalności zawodowej w Austrii.
- 4 Od listopada 2011 r. skarżący otrzymuje emeryturę w Austrii i w Polsce. Na tym fakcie strona przeciwna opiera żądanie zwrotu austriackiego zasiłku rodzinnego i ulgi na dziecko. Otrzymywanie emerytury w Polsce powoduje wyłączenie

właściwości Austrii, jak również nie ma zastosowania unijny obowiązek zapłaty dodatku dyferencyjnego przewidziany w art. 68 ust. 2 rozporządzenia 883/2004.

- 5 W 2013 r. córka studiowała w Polsce. Polskie kryterium dochodowe 539 zł na osobę zostało przekroczone w 2013 r., w związku z czym w Polsce nie przysługiwało prawo do tamtejszych świadczeń rodzinnych. Skarżący ani matka dziecka nie otrzymywali polskich świadczeń rodzinnych.

Zwięzłe przedstawienie odesłania prejudycjalnego

- 6 W przedmiocie pytania pierwszego i drugiego sąd odsyłający stwierdza, że w świetle przepisów dotyczących zasiłków rodzinnych Austria jest typowym państwem zamieszkania na mocy prawa pierwotnego. Zatrudnienie lub otrzymywanie emerytury lub renty nie są przesłankami zasiłku rodzinnego. Austria może stać się zatem państwem zatrudnienia lub państwem emerytury tylko w związku z prawem Unii. W odniesieniu do ustalenia właściwego państwa członkowskiego art. 67 zdanie drugie rozporządzenia 883/2004 przewiduje samodzielną i wyczerpującą regulację dla emerytur i rent. Zdaniem sądu odsyłającego, z uwagi na to, że od 1 maja 2004 r. skarżący korzystając ze swobody przepływu pracowników wykonywał pracę najemną, na podstawie której otrzymuje emeryturę w Austrii od listopada 2011 r., co jest określone w art. 67, 68 rozporządzenia 883/2004 jako warunek uprawnienia do świadczeń rodzinnych, Austria jest państwem emerytury na mocy prawa Unii i tym samym właściwym państwem członkowskim.
- 7 Zgodnie z art. 67 rozporządzenia 883/2004 właściwe może być tylko jedno państwo członkowskie. Z uwagi na fakt, iż skarżący otrzymuje emeryturę w Austrii i w Polsce, wymagane jest dodatkowe kryterium dla ustalenia właściwego państwa członkowskiego. Artykuł 68 ust. 1 lit. b) ii) rozporządzenia 883/2004 odnosi się do „świadczeń uzyskiwanych na podstawie otrzymywania emerytur lub rent”. W rezultacie, wbrew stanowisku strony przeciwnej, Austria jest w każdym razie właściwym państwem członkowskim – pozostaje tylko kwestia, czy właściwość ta ma pierwszeństwo czy też nie ma pierwszeństwa.
- 8 Sąd odsyłający uważa, że odwrócenie pierwszeństwa dwóch państw członkowskich było już unormowane w art. 76 rozporządzenia (EWG) nr 1408/71. Przepis ten był następnie wielokrotnie zmieniany. Na początku była mowa o wstrzymaniu prawa [do świadczeń], jednak w ostatecznie obowiązującej wersji jest mowa o zawieszeniu prawa [do świadczeń].
- 9 Zgodnie z prawem Unii wszystkie państwa członkowskie w sytuacji objętej zakresem zastosowania rozporządzenia 883/2004 są państwami zatrudnienia. Niektóre państwa członkowskie są jednak takimi już na mocy prawa krajowego, ponieważ dla prawa do świadczeń rodzinnych wymagają one nie tylko stałego zamieszkania, ale również faktycznego wykonywania działalności zawodowej. W nowszej literaturze te państwa członkowskie są określane jako „państwa

zatrudnienia na mocy prawa pierwotnego” w celu odróżnienia ich od „państw zatrudnienia na mocy prawa Unii” w rozumieniu art. 67 rozporządzenia 883/2004.

- 10 Wszystkie wymienione wyżej wersje art. 76 rozporządzenia 1408/71 mają tę wspólną cechę, że w przypadku gdy państwo zamieszkania było państwem zatrudnienia zgodnie z jego ustawodawstwem krajowym, przewidywały one, że państwo to „prześcignęło” właściwe państwo zatrudnienia określone na podstawie art. 73 rozporządzenia (EWG) nr 1408/71: na podstawie wyraźnego postanowienia zawartego w prawie Unii państwo zamieszkania zostało określone jako mające pierwszeństwo właściwe państwo członkowskie, a w niemającym pierwszeństwa właściwym państwie zatrudnienia prawo do świadczeń rodzinnych przewidzianych zgodnie z jego ustawodawstwem było wstrzymane lub zawieszane do chwili osiągnięcia progu kwotowego. To, że zawieszenia na podstawie art. 76 rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 nie należało interpretować w sposób absolutny, Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnił w drodze orzecznictwa i powiązał w zakresie zastosowania tych rozporządzeń oba państwa członkowskie w ten sposób, że w stosownym przypadku niemające pierwszeństwa właściwe państwo członkowskie było zobowiązane do zapłaty dodatku dyferencyjnego.
- 11 W tym kontekście należy wskazać na wyrok Trybunału w sprawie Sanina, C-363/08. Po rozwodzie R. S[]anina przeprowadziła się wraz z córką z Austrii do Grecji. Ojciec dziecka nadal wykonywał działalność zawodową w Austrii. Austria była więc „państwem zatrudnienia na mocy prawa Unii”. R. S[]anina nie wykonywała działalności zawodowej w Grecji, dlatego też Grecja była zwykłym państwem miejsca zamieszkania. W związku z tym Austria na zasadzie pierwszeństwa była zobowiązana do wypłaty świadczenia rodzinnego. Gdyby R. S[]anina rozpoczęła wykonywanie działalności zawodowej w Grecji, która zgodnie z greckim ustawodawstwem uzasadnia prawo do greckich świadczeń rodzinnych, mająca pierwszeństwo właściwość przeszłaby na Grecję („państwo zatrudnienia na mocy prawa pierwotnego”), a prawo do austriackich świadczeń rodzinnych zostałoby zawieszane w wysokości kwoty przewidzianej przez greckie ustawodawstwo.
- 12 Ponieważ w przypadku wykonywania działalności zarobkowej oba państwa członkowskie muszą zagwarantować świadczenie rodzinne na najwyższym poziomie, sąd odsyłający uważa, że musi tak być również w przypadku otrzymywania emerytury lub renty. Rozporządzenie 883/2004 koordynuje zainteresowane państwa członkowskie w każdej sytuacji poprzez typizację i hierarchizację, wskutek czego zostaje ustalona kolejność i zagwarantowany wspólny obowiązek zapewnienia świadczeń rodzinnych na najwyższym poziomie. W sprawach emerytalnych lub rentowych wspólny obowiązek zainteresowanych państw członkowskich wynika z orzecznictwa Trybunału, w szczególności w sprawie Laterza (C-733/79).
- 13 Zgodnie z Unijnym Systemem Wzajemnej Informacji o Ochronie Socjalnej (MISSOC) miejsce zamieszkania w Polsce jest jedynym łącznikiem dla otrzymywania świadczeń rodzinnych. Warunkiem nie jest wykonywanie

działalności zawodowej. W ten sposób Polskę należałoby stypizować jako państwo zamieszkania zgodnie z jego ustawodawstwem krajowym. Austria stanowi natomiast państwo emerytury. Zdaniem sądu odsyłającego mają zatem miejsce świadczenia kilku państw członkowskich z różnych tytułów, dlatego też zastosowanie ma art. 68 ust. 1 rozporządzenia 883/2004. Jako państwo emerytury Austria ma w związku z tym pierwszeństwo i jest zobowiązana do wypłaty nieobniżonego świadczenia.

- 14 Strona przeciwna zaklasyfikowała jednak Austrię i Polskę jako zwykłe państwa emerytury, a zatem jako równorzędne, w wyniku czego Polska byłaby zobowiązana do wypłaty świadczenia jako państwo miejsca zamieszkania córki. Choć w Polsce nie przysługuje prawo do zasiłku ze względu na przekroczenie górnego progu zarobków, sąd odsyłający uważa, że obowiązek Austrii do zapłaty dodatku dyferencyjnego pozostaje nienaruszony i musi ona wypłacić zasiłek tak jak mające pierwszeństwo właściwe państwo członkowskie.
- 15 Pytanie trzecie jest składane alternatywnie w odniesieniu do pytania pierwszego i drugiego w celu wyjaśnienia, ponieważ w Austrii istnieje w tym przedmiocie sprzeczne orzecznictwo.
- 16 W przedmiocie pytania czwartego i piątego sąd odsyłający stwierdza, że prawo Unii wskazuje austriackie ustawodawstwo (z pierwszeństwem lub bez pierwszeństwa) jako mające zastosowanie przepisy. Paragraf 2 ust. 2 FLAG 1967 ustanawia mające pierwszeństwo prawo tej osoby, do której gospodarstwa domowego dziecko należy. Paragraf § 2a FLAG 1967 nie ma zastosowania w stanie faktycznym takim jak w niniejszej sprawie, ponieważ nie istnieje wspólne gospodarstwo domowe rodziców. Zgodnie z prawem austriackim osobą uprawnioną do złożenia wniosku [o zasiłek rodzinny] jest matka mieszkająca w Polsce. Strona przeciwna przywołała jako alternatywną podstawę żądania zwrotu okoliczność, że zgodnie z prawem austriackim matka miałaby prawo do zasiłku rodzinnego. Ponieważ zgodnie z prawem austriackim zasiłek rodzinny wypłacony niezgodnie z prawem podlega zwrotowi przez osobę, która nie była do niego uprawniona, skarżący musiałby zwrócić ten zasiłek, a matka mieszkająca w Polsce musiałaby sama wystąpić o zasiłek rodzinny. Nie otrzymałaby jednak tego zasiłku za rok 2013 z uwagi na upływ terminu przewidzianego na złożenie wniosku.
- 17 Sąd odsyłający zastanawia się, czy w stanie faktycznym takim jak w niniejszej sprawie są spełnione przesłanki art. 60 ust. 1 zdanie trzecie rozporządzenia 987/2009, ponieważ matka uprawniona [do zasiłku] na podstawie prawa austriackiego nie skorzystała z przysługującego jej prawa, w związku z czym instytucja austriacka musi uwzględnić jako bezwzględny skutek prawny wniosek skarżącego jako drugiego rodzica. W świetle prawa Unii zasadniczo zastosowanie mają przepisy austriackie, jednakże należałoby przyjąć odstępstwo w tym względzie, gdyby § 2 ust. 2 FLAG 1967 został wyłączony ze względu na pierwszeństwo zastosowania art. 60 ust. 1 zdanie trzecie rozporządzenia 987/2009. Skarżący mógłby wówczas oprzeć swój status strony bezpośrednio na

prawie Unii, wskutek czego zabezpieczone byłyby również uprawnienia dziecka. Ponadto powstaje pytanie, czy dla statusu skarżącego jako strony konieczne jest, aby ponosił on główną część kosztów utrzymania (co ma miejsce w niniejszym przypadku).

- 18 W przedmiocie pytania szóstego należy zwrócić uwagę, że w odniesieniu do gwarantowania świadczeń rodzinnych dla pracowników migrujących w największym możliwym stopniu oba zainteresowane państwa członkowskie muszą współpracować w procedurze dialogu, i że w danym przypadku należy wypłacić dodatek dyferencyjny. Sąd odsyłający zastanawia się, czy ta procedura dialogu nie jest obowiązkowa również w przypadku zwrotu świadczenia rodzinnego, ponieważ w tej procedurze (na zasadzie *actus contrarius* do wypłaty świadczenia) mają zastosowanie te same prawa i obowiązki.