

Sprawa C-329/23

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

Data wpływu:

25 maja 2023 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Verwaltungsgerichtshof (Austria)

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

9 maja 2023 r.

Strona wnosząca skargę rewizyjną:

Sozialversicherungsanstalt der Selbständigen

Przy udziale:

dr W M

Przedmiot postępowania głównego

Prawo w zakresie zabezpieczenia społecznego – Działalność na własny rachunek w państwie członkowskim, państwie EOG i państwie trzecim – Przepisy koordynacyjne – Właściwość

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Wykładnia prawa Unii, art. 267 TFUE

Pytania prejudycjalne

1. Czy do stanu faktycznego, w którym obywatel Unii prowadzi działalność jednocześnie w państwie członkowskim Unii Europejskiej, państwie EOG-EFTA (Liechtensteinie) i Szwajcarii, zastosowanie znajdują normy prawa Unii dotyczące ustalania prawa właściwego w obszarze zabezpieczenia społecznego zgodnie

z rozporządzeniem (WE) nr 883/2004 w związku z rozporządzeniem (WE) nr 987/2009?

W wypadku udzielenia na pytanie pierwsze odpowiedzi twierdzącej:

2. Czy zastosowanie rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w związku z rozporządzeniem (WE) nr 987/2009 w takim stanie faktycznym powinno wyglądać w ten sposób, że właściwość przepisów o zabezpieczeniu społecznym należy oceniać odrębnie z jednej strony w odniesieniu do relacji między państwem członkowskim Unii Europejskiej a państwem EOG-EFTA, a z drugiej strony w odniesieniu do relacji między państwem członkowskim Unii Europejskiej a Szwajcarią, w związku z czym w każdym z tych dwóch wypadków wystawia się odrębne zaświadczenie dotyczące prawa właściwego?

3. Czy podjęcie działalności w kolejnym państwie, do którego znajduje zastosowanie wskazane rozporządzenie, skutkuje zmianą „danej sytuacji” w rozumieniu art. 87 ust. 8 rozporządzenia (WE) nr 883/2004, nawet jeśli nie wynikałaby z tego zmiana prawa właściwego ani w świetle rozporządzenia (WE) nr 883/2004, ani w świetle rozporządzenia (EWG) nr 1408/71, a działalność ta jest na tyle ograniczona w swoim zakresie, że przynosi jedynie około 3 % łącznych dochodów?

Czy odgrywa przy tym jakąś rolę to, czy w rozumieniu pytania drugiego koordynacja w relacji bilateralnej z jednej strony między dotychczas zaangażowanymi państwami i z drugiej strony między jednym z dotychczas zaangażowanych państw a „kolejnym” państwem ma następować odrębnie?

Przywołane 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

Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i przebiegu postępowania

- 1 Współuczestnik postępowania jest obywatelem Austrii i Liechtensteinu, mieszka w Austrii, a w okresie będącym przedmiotem niniejszego postępowania (od dnia 1 stycznia 2017 r. do dnia 31 marca 2018 r.) prowadził działalność na własny

rachunek jako lekarz w Austrii, Liechtensteinie i Szwajcarii. Osiągał około 19 % swoich dochodów w Austrii, 78 % w Liechtensteinie i 3 % w Szwajcarii. Działalność w Szwajcarii podjął w dniu 1 stycznia 2017 r. Wcześniej jednoznacznie podlegał austriackim przepisom o ubezpieczeniach społecznych ze względu na miejsce zamieszkania w Austrii zgodnie z art. 14a ust. 2 rozporządzenia (EWG) nr 1408/71.

- 2 W dniu 14 kwietnia 2020 r. współuczestnik postępowania złożył u strony wnoszącej skargę rewizyjną – w Sozialversicherungsanstalt (zakładzie ubezpieczeń społecznych, Austria; zwanym dalej „zakładem”) – wniosek o wystawienie formularza E 101 zgodnie z rozporządzeniem (EWG) nr 1408/71 za okres od dnia 1 stycznia 2017 r. do dnia 31 marca 2018 r., z którego wynika, że do wnioskodawcy zastosowanie znajdują austriackie przepisy o ubezpieczeniach społecznych.
- 3 Zakład zinterpretował ten wniosek jako wniosek o wystawienie formularza A1 zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 883/2004 w związku z rozporządzeniem (WE) nr 987/2009, a następnie oddalił go decyzją z dnia 21 października, uzasadniając to tym, że wprawdzie w stosunku do Liechtensteinu na podstawie porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym obowiązuje rozporządzenie (WE) nr 883/2004 w związku z rozporządzeniem (WE) nr 987/2009 [ewentualnie na podstawie przepisu przejściowego zawartego w art. 87 rozporządzenia (WE) nr 883/2004 – rozporządzenie (EWG) nr 1408/71], a w stosunku do Szwajcarii na podstawie umowy w sprawie swobodnego przepływu osób między Unią Europejską a Szwajcarią – również rozporządzenie (WE) nr 883/2004 w związku z rozporządzeniem (WE) nr 987/2009, ale ze względu na brak umowy zbiorczej, w której byłyby wspólnie ujęte państwa członkowskie Unii Europejskiej, państwa EOG-EFTA oraz Szwajcaria, nie ma kompleksowej koordynacji na szczeblu europejskim. Poszczególne działalności wykonywane przez współuczestnika postępowania w odnośnym okresie miałyby zatem podlegać odrębnie przepisom prawa Austrii, Liechtensteinu i Szwajcarii.
- 4 Współuczestnik postępowania wniósł skargę na tę decyzję, która została uwzględniona przez Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny, Austria) wyrokiem z dnia 28 stycznia 2022 r. Sąd uznał, że współuczestnikowi postępowania należy wystawić formularz E 101 lub A1 zarówno w odniesieniu do jego działalności w Liechtensteinie, jak i jego działalności w Szwajcarii prowadzonych w okresie będącym przedmiotem niniejszego postępowania, z którego to formularza będzie wynikać, że do działalności tych znajdują zastosowanie austriackie przepisy o ubezpieczeniach społecznych.
- 5 Zdaniem Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego) współuczestnik postępowania podlegał najpierw jednoznacznie austriackim przepisom o ubezpieczeniach społecznych; w związku z podjęciem przez niego działalności w Szwajcarii kwestią sporną stało się jednak to, czy właściwe dotychczas przepisy rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 nadal znajdują zastosowanie. Istnienie odrębnej umowy zbiorczej nie jest jednak konieczne. Stan

faktyczny „działalność w Austrii i Liechtensteinie” należy oceniać w świetle porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym, natomiast do stanu faktycznego „działalność w Austrii i Szwajcarii” stosuje się umowę w sprawie swobodnego przepływu osób.

- 6 W niniejszym wypadku w świetle porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym zastosowanie znajdują przepisy rozporządzenia (WE) nr 883/2004, a współuczestnik postępowania zgodnie z przepisami przejściowymi zawartymi w tym rozporządzeniu w odniesieniu do swojej równoległej działalności w Austrii i Liechtensteinie podlega dotychczas przepisom rozporządzenia (EWG) nr 1408/71. Podjęcie działalności w Szwajcarii nie jest objęte porozumieniem o Europejskim Obszarze Gospodarczym i nie skutkuje zmianą sytuacji w rozumieniu art. 87 ust. 8 rozporządzenia (WE) nr 883/2004. W odniesieniu do równoległej działalności w Austrii i w Liechtensteinie współuczestnikowi postępowania należy zatem jak dotychczas wystawić zaświadczenie E 101, zgodnie z którym podlega on obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym w Austrii.
- 7 Równoległe działalności w Austrii i Szwajcarii w świetle umowy w sprawie swobodnego przepływu osób należy oceniać zgodnie z art. 13 rozporządzenia (WE) nr 883/2004. Ponieważ znaczna część działalności była wykonywana w Austrii (państwie członkowskim miejsca zamieszkania), również działalność w Szwajcarii podlega austriackim przepisom o ubezpieczeniach społecznych.
- 8 Zakład wniósł na ten wyrok skargę rewizyjną do Verwaltungsgerichtshof (trybunału administracyjnego, Austria). Podniósł, iż nasuwa się pytanie o wzajemną relację między rozporządzeniem (WE) nr 883/2004, rozporządzeniem (WE) nr 987/2009 i rozporządzeniem (EWG) nr 1408/71 w sytuacji będącej przedmiotem niniejszego postępowania. Uznał, że ocena Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego) jest nieprawidłowa, ponieważ przepisy prawa Unii nie znajdują zastosowania w relacjach między wskazanymi trzema zaangażowanymi państwami. Działalności współuczestnika postępowania mają podlegać odrębnie przepisom prawa Austrii, Liechtensteinu i Szwajcarii.
- 9 Współuczestnik postępowania podniósł w tej kwestii, że wyroku Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego) jest prawidłowy, ale stanu faktycznego nie trzeba dzielić na ten, który dotyczy relacji między Austrią a Liechtensteinem, oraz ten, który dotyczy relacji między Austrią a Szwajcarią. To, czy zastosowanie znajdują przepisy o ubezpieczeniach społecznych Austrii, czy też Liechtensteinu, ma znaczenie wyłącznie w relacji między austriackim zakładem a organami Liechtensteinu. Umowa zbiorcza nie jest konieczna i nie wiadomo też, dlaczego bez takiej umowy rozporządzenie (WE) nr 883/2004 miałyby nie znajdować zastosowania. Chodzi o kwestię porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym wraz z załącznikami, a tym samym rozporządzenia (WE) nr 883/2004, co prowadzi do zastosowania rozporządzenia (EWG) nr 1408/71.

- 10 Podniósł on ponadto, że w niniejszej sprawie nie występuje klasyczny stan faktyczny dotyczący państw trzecich, ponieważ oba wskazane rozporządzenia znajdują zastosowanie również w odniesieniu do Liechtensteinu i Szwajcarii (w Szwajcarii w świetle umowy w sprawie swobodnego przepływu osób). Obchodzenie w Austrii bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa Unii wskutek stosunków bilateralnych między Szwajcarią a Liechtensteinem byłoby paradoksem. Zastosowanie rozporządzenia (WE) nr 883/2004 nie zależy także od istnienia umowy zbiorczej. Ponieważ dana sytuacja nie uległa też zmianie wskutek działalności prowadzonej w Szwajcarii (w wymiarze odpowiadającym 3 % dochodów), w okresie będącym przedmiotem niniejszego postępowania utrzymuje się obowiązek objęcia ubezpieczeniami społecznymi w Austrii.

Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia odesłania prejudycjalnego

- 11 W odniesieniu do państw członkowskich Unii kwestia właściwych przepisów w zakresie zabezpieczenia społecznego obywatela, który prowadzi działalność w więcej niż jednym państwie, jest uregulowana zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 883/2004 w związku z rozporządzeniem (WE) nr 987/2009. Te przepisy koordynacyjne prawa Unii uznano na drodze umów międzynarodowych, na przykład porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym czy też umowy w sprawie swobodnego przepływu osób między Unią Europejską a Szwajcarią, za obowiązujące również w odniesieniu do innych państw. Żadna z tych dwóch wskazanych umów nie zawiera podstawy prawnej uwzględnienia obywateli państw trzecich w ramach koordynacji. Nie istnieje też uregulowanie dotyczące koordynacji między tymi umowami, ani też umowa zbiorcza, która obejmowałaby zarówno państwa EOG, jak i Szwajcarię.

W przedmiocie pytań pierwszego i drugiego

- 12 Ponieważ nie ma takiej umowy zbiorczej, porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym i umowę w sprawie swobodnego przepływu osób należy zdaniem Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego) rozpatrywać odrębnie, w związku z czym należy wystawić dwa odrębne zaświadczenia dotyczące prawa właściwego w zakresie zabezpieczenia społecznego, a mianowicie z jednej strony w odniesieniu do relacji między Austrią a Liechtensteinem, a z drugiej strony – w odniesieniu do relacji między Austrią a Szwajcarią.
- 13 Zdaniem współuczestnika postępowania relację między Austrią a Liechtensteinem również należy oceniać odrębnie, podczas gdy relacja między Austrią a Szwajcarią nie stanowi przedmiotu rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie.
- 14 Zdaniem zakładu koordynacja na podstawie rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w związku z rozporządzeniem (WE) nr 987/2009 w ogóle nie ma w tym wypadku miejsca.

- 15 Sposób rozumowania Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego) wydaje się niezgodny z celem przepisów koordynacyjnych, który polega na ustaleniu dla każdej osoby w konkretnym okresie jednego właściwego porządku prawnego. Ta zasada jednolitości oznacza również, że ustalenie prawa właściwego w świetle przepisów koordynacyjnych odbywa się nie na podstawie kryteriów przedmiotowych odnoszących się do działalności, lecz na podstawie kryteriów podmiotowych. Wystawienie dwóch różnych zaświadczeń – E 101 lub A1 – w odniesieniu do tej samej osoby i tego samego okresu od początku nie wchodzi więc w rachubę.
- 16 W niniejszym wypadku jedynie przypadkiem każda z dwóch odrębnych ocen Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego) zakończyła się stwierdzeniem właściwości prawa austriackiego. Gdyby stan faktyczny się nieznacznie różnił, odrębne rozpatrzenie jedynie bilateralnych relacji mogłoby doprowadzić do sytuacji, w której zastosowanie znajdują jednocześnie przepisy różnych państw. Do tego wniosku doprowadziłoby ostatecznie również podejście współuczestnika postępowania. Gdyby w relacji ze Szwajcarią powstał bowiem spór w przedmiocie prawa właściwego, trzeba by podjąć decyzję, która mogłaby być sprzeczna z ustaleniem prawa właściwego w relacji z Liechtensteinem.
- 17 Takiego rezultatu można by uniknąć jedynie wtedy, gdyby w świetle zastosowania przepisów koordynacyjnych prawa Unii na podstawie porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym i umowy w sprawie swobodnego przepływu osób zawartej ze Szwajcarią wyciągnięto wniosek, że w trójstronnej konstelacji takiej jak ta stanowiąca przedmiot niniejszego postępowania koordynacja powinna nastąpić łącznie w odniesieniu do wszystkich państw, nie zaś odrębnie w odniesieniu do poszczególnych bilateralnych stanów faktycznych. Ponieważ nie zawarto umowy zbiorczej, wydaje się jednak, że nie ma w tym zakresie podstawy prawnej.
- 18 Sąd odsyłający stoi na stanowisku, zgodnie z którym z powyższych względów w stanie faktycznym będącym przedmiotem niniejszego postępowania nie należy stosować przepisów koordynacyjnych prawa Unii ani pośrednio, ani bezpośrednio. Nie oznacza to jednak, że umowa zawarta ze Szwajcarią uchyla zastosowanie przepisów koordynacyjnych w relacji między Austrią a Liechtensteinem, ponieważ umowa ta nie zawiera żadnych postanowień, które stałyby na przeszkodzie zastosowaniu rozporządzenia (WE) nr 883/2004. Brak możliwości zastosowania tego rozporządzenia wynika stąd, że ani w rozporządzeniu, ani w umowie nie uregulowano trójstronnego stanu faktycznego, a odrębna ocena przy zastosowaniu tego rozporządzenia do poszczególnych bilateralnych stanów faktycznych narusza zasadę jednolitości.
- 19 Ponieważ wykładnia sądu odsyłającego nie jest na tyle oczywista, by nie pozostawiała miejsca na jakiegokolwiek racjonalne wątpliwości, należało przedłożyć pierwsze dwa pytania prejudycjalne.

W przedmiocie pytania trzeciego

- 20 Jeżeli rozporządzenie (WE) nr 883/2004 miałyby znajdować zastosowanie w niniejszej sprawie, nasuwa się pytanie o to, w jaki sposób należy dokonywać wykładni przepisu przejściowego zawartego w art. 87 ust. 8.
- 21 Do momentu podjęcia działalności w Szwajcarii współuczestnik postępowania ze względu na miejsce zamieszkania w Austrii jednoznacznie podlegał austriackim przepisom o ubezpieczeniach społecznych na podstawie art. 14a ust. 2 rozporządzenia (EWG) nr 1408/71. Rozporządzenie (WE) nr 883/2004 nie zawiera porównywalnego przepisu. W myśl jego art. 13 ust. 2 w wypadku prowadzenia działalności na własny rachunek w więcej niż jednym państwie członkowskim przepisy państwa członkowskiego, w którym dana osoba ma miejsce zamieszkania, obowiązują jedynie wówczas, gdy wykonuje tam znaczną część pracy; w przeciwnym razie obowiązują przepisy państwa członkowskiego, w którym znajduje się centrum zainteresowania dla jej działalności. W niniejszym wypadku uregulowanie to skutkowało by właściwie zastosowaniem przepisów o ubezpieczeniach społecznych obowiązujących w Liechtensteinie, jednak z uwagi na przepis przejściowy zawarty w art. 87 ust. 8 rozporządzenia (WE) nr 883/2004 pozostano najpierw przy zastosowaniu prawa austriackiego. Podjęcie dodatkowej działalności na własny rachunek w kolejnym państwie podlegającym przepisom koordynacyjnym, przynoszącej 3 % łącznych dochodów w zakresie zastosowania rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 nie mogło skutkować inną właściwością, ponieważ w myśl jego art. 14a ust. 2 istotne jest jedynie państwo miejsca zamieszkania, jeżeli jest tam wykonywana jakakolwiek część działalności. W zakresie zastosowania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 działalność w tak nieznacznym wymiarze również nie mogłaby w żaden sposób zmienić właściwości przepisów państwa członkowskiego miejsca zamieszkania, w którym wykonywana jest znaczna część pracy.
- 22 W związku z powyższym należy prawdopodobnie zaprzeczyć zmianie „danej sytuacji” w rozumieniu art. 87 ust. 8 rozporządzenia (WE) nr 883/2004, jeżeli oprócz prowadzonej już działalności na własny rachunek prowadzona jest jeszcze działalność na własny rachunek w kolejnym państwie podlegającym przepisom koordynacyjnym (niebędącym państwem miejsca zamieszkania) jedynie w nieznacznym wymiarze, ponieważ nie ma to znaczenia dla ustalenia prawa właściwego ani w świetle rozporządzenia (WE) nr 883/2004, ani w świetle rozporządzenia (EWG) nr 1408/71.
- 23 Można by jednak również zająć stanowisko, zgodnie z którym kolejna działalność w kolejnym państwie podlegającym przepisom koordynacyjnym w każdym razie oznacza zmianę danej sytuacji, ponieważ należy teraz uwzględnić w ramach koordynacji kolejne państwo, nawet gdyby nie prowadziło to do zmiany właściwości. W wypadku zajęcia tego stanowiska nasuwa się jednak pytanie, czy również działalność w tak nieznacznym wymiarze jak ta występująca w niniejszej sprawie powoduje zmianę danej sytuacji.

- 24 Jeżeli właściwość prawa w zakresie zabezpieczenia społecznego w relacji między dwoma państwami EOG miałyby jednak podlegać ocenie niezależnie od stanu faktycznego występującego w odniesieniu do Szwajcarii, podjęcie działalności w Szwajcarii prawdopodobnie od samego początku nie odgrywałoby żadnej roli przy ocenie relacji między państwami EOG. Zdaniem sądu odsyłającego – które pokrywa się w tym zakresie ze stanowiskiem Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego) – nie mogłoby ono zatem również spowodować zmiany danej sytuacji w rozumieniu art. 87 ust. 8 rozporządzenia (WE) nr 883/2004.
- 25 Również odpowiedź na to pytanie wraz z pytaniem dodatkowym nie wydaje się wystarczająco jasna, w związku z czym należało przedłożyć je Trybunałowi jako pytanie prejudycjalne.