OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
L.A. GEELHOEDA
przedstawiona w dniu 24 lutego 2005 r. [1]

I — Wstęp

1. Niniejsza sprawa stawia pytanie o wykładnię reguł kolizyjnych z rozporządzeń nr 1408/71 i nr 574/72 [2] oraz ich zastosowanie przy ustalaniu właściwości odnośnie wypłaty świadczeń rodzinnych pomiędzy państwem członkowskim miejsca zatrudnienia oraz państwem członkowskim miejsca zamieszkania w sytuacji, kiedy dana osoba jest zatrudniona w jednym państwie członkowskim (Austria), ale zamieszkuje wraz z współmałżonkiem lub konkubentem i dziećmi w innym państwie członkowskim (Niemcy), w którym współmałżonek lub konkubent jest zatrudniony. To samo pytanie jest również przedmiotem sprawy C-153/03 Weide [3], odnoszącej się do podobnego sporu w sprawie właściwości pomiędzy Luksemburgiem, jako państwem członkowskim miejsca zatrudnienia, oraz — ponownie — Niemcami, jako państwem członkowskim miejsca zamieszkania. Rzecznik generalny Kokott przedstawiła swoją opinię w tej sprawie w dniu 15 lipca 2004 r. [4].

II — Ramy prawne

2. Odpowiednie przepisy prawa wspólnotowego to:

Artykuł 13 rozporządzenia nr 1408/71

„1. Z zastrzeżeniem art. 14c i 14f osoby, do których stosuje się niniejsze rozporządzenie, podlegają ustawodawstwu tylko jednego państwa członkowskiego. Ustawodawstwo określa się zgodnie z przepisami niniejszego tytułu.

2. Z zastrzeżeniem przepisów art. 14–17:

a) pracownik najemny zatrudniony na terytorium jednego państwa członkowskiego podlega ustawodawstwu tego państwa, nawet jeżeli zamieszkuje na terytorium innego państwa członkow-

1 — Język oryginału: angielski.

2 — 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 (Dz.U., specjalne wydanie angielskie 1971(II), str. 416), zmienione i uaktualnione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1386/2001 z dnia 5 czerwca 2001 r. (Dz. U. 2001 L 187, str. 1, zwanego dalej „rozporządzeniem 1408/71"), jak również rozporządzenie Rady (EWG) nr 574/72 z dnia 21 marca 1972 r. w sprawie wykonywania rozporządzenia nr 1408/71 (Dz.U., specjalne wydanie angielskie 1972(I), str. 159), zmienione i uaktualnione rozporządzeniem nr 1386/2001 (zwanym dalej „rozporządzeniem 574/72").

3 — Wyrok w tej sprawie jeszcze nie zapadł.

4 — Opinia znajduje się na stronie www.curia.eu.int.

skiego lub jeżeli przedsiębiorstwo lub pracodawca, który go zatrudnia, ma swoją zarejestrowaną siedzibę lub miejsce prowadzenia działalności na terytorium innego państwa członkowskiego;

[...]".

Artykuł 73 rozporządzenia nr 1408/71

„Pracownik najemny lub osoba prowadząca działalność na własny rachunek podlegający ustawodawstwu państwa członkowskiego są uprawnieni, w odniesieniu do członków swojej rodziny, którzy zamieszkują terytorium innego państwa członkowskiego, do świadczeń rodzinnych przewidzianych przez ustawodawstwo pierwszego państwa, tak jakby zamieszkiwali oni terytorium tego państwa, z zastrzeżeniem przepisów załącznika VI".

Artykuł 76 rozporządzenia nr 1408/71

„1. W przypadku gdy w tym samym okresie, dla tego samego członka rodziny i z tytułu wykonywania działalności zawodowej świadczenia rodzinne są przewidziane w ustawodawstwie państwa członkowskiego, na terytorium którego zamieszkują członkowie rodziny, prawo do świadczeń rodzinnych, należnych zgodnie z ustawodawstwem innego państwa członkowskiego, w danym wypadku na podstawie art. 73 lub 74, jest zawieszane do wysokości przewidzianej w ustawodawstwie pierwszego państwa członkowskiego.

[...]".

Artykuł 10 rozporządzenia nr 574/72

„1. (a) Prawo do świadczeń lub zasiłków rodzinnych, należnych zgodnie z ustawodawstwem państwa członkowskiego, w którym nabycie prawa do świadczeń lub zasiłków nie jest uzależnione od warunku ubezpieczenia, zatrudnienia lub prowadzenia działalności na własny rachunek, jest zawieszone, jeżeli w tym samym okresie i dla tego samego członka rodziny przyznane są świadczenia tylko zgodnie z krajowym ustawodawstwem innego państwa członkowskiego lub w zastosowaniu z art. 73, 74, 77 lub 78 rozporządzenia, do wysokości kwoty tych świadczeń.

b) Jednakże jeżeli praca lub działalność zawodowa wykonywana jest na terytorium pierwszego państwa członkowskiego:

i) w przypadku świadczeń należnych zgodnie z krajowym ustawodawstwem innego państwa członkowskiego albo zgodnie z art. 73 lub 74 rozporządzenia osobie uprawnionej do zasiłku rodzinnego lub osobie pobierającej te świadczenia prawo do świadczeń rodzinnych, należne tylko zgodnie z krajowym ustawodawstwem innego państwa członkowskiego albo zgodnie z tymi artykułami, jest zawieszone do wysokości kwoty świadczeń rodzinnych, przewidzianych w ustawodawstwie państwa członkowskiego, na którego terytorium zamieszkuje członek rodziny. Koszt świadczeń przyznawanych przez państwo członkowskie, na którego terytorium zamieszkuje członek rodziny, ponosi to państwo członkowskie;

ii) [...]".

III — Stan faktyczny, procedura i pytania prejudycjalne

3. C. Dodl i P. Oberhollenzer (zwane dalej „skarżącymi") są obywatelkami austriackimi, które pracują w Austrii, lecz mają miejsce zamieszkania na terytorium Niemiec, odpowiednio ze swoim mężem i z konkubentem, którzy są obywatelami niemieckimi. Po urodzeniu synów, skarżące skorzystały z bezpłatnego urlopu wychowawczego trwającego trzy i pół miesiąca (w przypadku C. Dodl) oraz niemal dwa lata (w przypadku P. Oberhollenzer). Na ten czas ich stosunek pracy został zawieszony.

4. Obie skarżące wystąpiły o zasiłek z tytułu opieki nad dzieckiem (Bundeserziehungsgeld) w Niemczech. Ich wnioski zostały odrzucone przez władze niemieckie w związku z tym, iż w opinii tych władz do wypłaty wnioskowanych świadczeń właściwym państwem członkowskim była Austria, jako kraj miejsca zatrudnienia. Ponadto, w przypadku C. Dodl, podniesiono również przekroczenie ustalonego w prawie niemieckim progu dochodów. Wówczas skarżące próbowały się ubiegać o zasiłek z tytułu opieki nad dzieckiem (Kinderbetreuungsgeld) w Austrii. Jednak te wnioski zostały również odrzucone. Powołując się na przepisy art. 73, 75 i 76 rozporządzenia nr 1408/71, w związku z art. 10 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 574/72, właściwy organ, Tiroler Gebietskrankenkasse, uznał, iż przedmiotowe świadczenia winny zostać wypłacone w pierwszej kolejności przez państwo członkowskie miejsca zamieszkania.

5. Skarżące odwołały się od tych decyzji do Landesgericht Innsbruck (sąd okręgowy w Innsbrucku), który je oddalił, uznając, że w przypadku rodziców dziecka pracujących w różnych państwach członkowskich, świadczenia rodzinne winny być wypłacane przez państwo, na terytorium którego stale przebywa dziecko. W Austrii przysługiwałaby im jedynie wypłata różnicy pomiędzy kwotą świadczenia austriackiego i niemieckiego, w przypadku gdyby to drugie było niższe.

Skarżące wniosły apelację od wydanego orzeczenia do Oberlandesgericht Innsbruck (okręgowego sądu apelacyjnego w Innsbrucku), podnosząc, że w związku z faktem, iż przedmiotowy zasiłek ma na celu zapewnienie dochodu rodzicom, którzy zawiesili swoją działalność zawodową, aby poświęcić się wychowaniu dzieci, dla wypłaty wspomnianych świadczeń rodzinnych właściwe powinno być państwo miejsca zatrudnienia.

6. Oberlandesgericht Innsbruck postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi w trybie art. 234 TWE:

„1) Czy wykładni art. 73 rozporządzenia 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, w związku z art. 13 [tego samego] rozporządzenia, z późniejszymi zmianami, należy dokonywać w taki sposób, że stosuje się on również do pracowników najemnych, których stosunek pracy nadal istnieje, lecz nie pociąga za sobą obowiązku świadczenia pracy ani przekazywania wynagrodzenia (bezpłatny urlop wychowawczy) i, zgodnie z prawem krajowym, nie powstaje obowiązek ubezpieczenia społecznego?

2) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze:

W takim przypadku, czy państwo miejsca zatrudnienia jest właściwe w przedmiocie wypłaty świadczenia, nawet gdy pracownik i członkowie jego rodziny, w odniesieniu do których świadczenie rodzinne - takie jak austriacki zasiłek z tytułu opieki nad dzieckiem - mogłoby być należne, nie zamieszkiwali na terytorium państwa miejsca zatrudnienia, zwłaszcza podczas okresu bezpłatnego urlopu wychowawczego?"

7. Pisemne uwagi przedstawiły Tiroler Gebietskrankenkasse (strona pozwana w postępowaniu głównym), rządy austriacki, niemiecki i fiński, a także Komisja. Rządy austriacki i niemiecki, a także Komisja przedstawiły dalsze uwagi na rozprawie w dniu 14 grudnia 2004 r.

8. Przed rozprawą rząd niemiecki został wezwany przez Trybunał do wyjaśnienia charakteru zasiłku rodzinnego (Kindergeld) odpowiadającego austriackim świadczeniom rodzinnym i wypłacanego, odpowiednio, współmałżonkowi oraz konkubentowi skarżących, a także wyjaśnienie, czym różni się on od niemieckiego zasiłku z tytułu opieki nad dzieckiem (Bundeserziehungsgeld). Informacje te zostały przedstawione Trybunałowi w dniu 5 listopada 2004 r. W swojej odpowiedzi rząd niemiecki wyjaśnia, że różnica pomiędzy Kindergeld i Bundeserziehungsgeld polega na sposobie wypłaty, konstrukcji oraz warunkach, na jakich świadcze-

nia te są przyznawane. Dla celów obecnego postępowania jasne jest, a żadna ze stron tego nie podważa, iż oba te świadczenia oraz austriacki Kinderbetreuunngsgeld są świadczeniami rodzinnymi w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. h) rozporządzenia nr 1408/71, zgodnie z wykładnią przyjętą przez Trybunał [5].

IV — Odpowiedzi na pytania prejudycjalne

A — *Pierwsze pytanie prejudycjalne*

9. Przez zadanie pierwszego pytania sąd krajowy zasadniczo chce się dowiedzieć, czy pracownik korzystający z bezpłatnego urlopu wychowawczego przez pewien okres czasu, którego stosunek pracy nadal istnieje, lecz nie pociąga za sobą wzajemnego obowiązku świadczenia pracy oraz wypłaty wynagrodzenia i który zgodnie z prawem krajowym nie posiada obowiązku ubezpieczenia społecznego, zachowuje przymiot pracownika dla celów zastosowania art. 73 rozporządzenia nr 1408/71.

10. Wszystkie strony zgadzają się, że na pytanie to należy udzielić odpowiedzi twierdzącej.

11. Udzielając odpowiedzi na postawione pytanie, w pierwszej kolejności należy wskazać, że zgodnie z art. 2 rozporządzenia nr 1408/71, zakres podmiotowy tego rozporządzenia obejmuje między innymi pracowników, którzy podlegają lub podlegali ustawodawstwu jednego lub kilku państw członkowskich i są obywatelami jednego z tych państw. Termin „pracownik najemny" został zdefiniowany w art. 1 lit a) rozporządzenia nr 1408/71 i oznacza wszystkie osoby ubezpieczone w ramach systemów zabezpieczenia społecznego na wypadek ryzyka i na warunkach wskazanych w tym przepisie [6]. Jak przyjął Trybunał, oznacza to, że dana osoba posiada przymiot pracownika najemnego w rozumieniu rozporządzenia nr 1408/71 tam, gdzie objęta jest ubezpieczeniem, choćby na wypadek tylko jednego ryzyka, z tytułu ubezpieczenia obowiązkowego lub fakultatywnego w ramach powszechnego lub szczególnego systemu zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1408/71, niezależnie od istnienia stosunku pracy [7].

12. Zatem w świetle tego orzecznictwa, to nie tyle stosunek pracy decyduje, czy dana

5 — Zobacz, np. wyrok z dnia 10 października 1996 r. w sprawach połączonych C-245/94 i C-312/94 Hoever i Zachow, Rec. str. I-4895 pkt 23–27, oraz wyrok z dnia 5 lutego 2002 r. w sprawie C-255/99 Humer, Rec. str. I-1205 pkt 31–32.

6 — Wyrok z dnia 3 maja 1990 r. w sprawie C-2/89 Kits van Heijningen, Rec. str. I-1755, pkt 9, oraz wyrok z dnia 30 stycznia 1997 r. w sprawach połączonych C-4/95 i C-5/95 Stöber i Piosa Pereira, Rec. str. I-511, pkt 27.

7 — Wyrok z dnia 12 maja 1998 r. w sprawie C-85/96 Martínez Sala, Rec. str. I-2691, pkt 36, i wyrok z dnia 11 czerwca 1998 r. w sprawie C-275/96 Kuusijärvi, Rec. str. I-3419, pkt 21.

osoba pozostaje w zakresie podmiotowym rozporządzenia nr 1408/71, ale raczej ubezpieczenie na wypadek ryzyka w ramach systemu ubezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 1 lit. a) tego rozporządzenia. Wynika z tego, że samo zawieszenie zasadniczych zobowiązań wynikających ze stosunku pracy w konkretnym okresie nie może pozbawić danej osoby przymiotu pracownika w rozumieniu art. 73 rozporządzenia nr 1408/71.

13. W związku z tym odpowiedź na pierwsze pytanie prejudycjalne jest taka, że art. 73 rozporządzenia nr 1408/71, w związku z art. 13 tego rozporządzenia, rozciąga się na zatrudnionych, których stosunek pracy nadal istnieje, lecz nie pociąga za sobą obowiązku świadczenia pracy albo przekazywania wynagrodzenia w związku z bezpłatnym urlopem wychowawczym ani obowiązków z tytułu ubezpieczenia społecznego zgodnie z przepisami prawa krajowego.

B — *Drugie pytanie prejudycjalne*

14. Drugie pytanie prejudycjalne, z którym Oberlandesgericht Innsbruck zwrócił się do Trybunału, odnosi się do określania właściwości państw członkowskich w zakresie wypłaty świadczeń rodzinnych w sytuacji, kiedy pracownik wspólnotowy jest zatrudniony w jednym państwie członkowskim, ale ma miejsce zamieszkania ze swoim współmałżonkiem lub konkubentem albo współmałżonką lub konkubiną oraz dzieckiem lub dziećmi na terenie innego państwa członkowskiego. Czy państwo członkowskie właściwe w pierwszej kolejności do wypłaty świadczeń powinno być określone wyłącznie na podstawie statusu pracowniczego danej osoby, czy też możliwe jest uwzględnienie sytuacji rodzinnej tej osoby? Jak wykazuje poniższe podsumowanie uwag przedstawionych przez strony, proponowane były różne sposoby rozwiązania tego problemu.

1. Uwagi uczestników

15. Tiroler Gebietskrankenkasse oraz rząd austriacki stoją na stanowisku, że w sytuacji, kiedy obydwoje rodzice pracują na terenie różnych państw członkowskich i posiadają uprawnienia do świadczeń rodzinnych w obu tych państwach, decydujące znaczenie w określeniu państwa członkowskiego właściwego do przekazywania świadczeń rodzinnych powinno mieć umiejscowienie głównego ośrodka interesów rodziny. Powołano się tu na wyrok w sprawie Hoever i Zachow [8], gdzie Trybunał uznał, że w kontekście tym należy uwzględnić sytuację rodziny jako całości. Uznając, iż skarżące są pracownikami najemnymi w rozumieniu art. 73 rozporządzenia nr 1408/71 i że w związku z tym wydawać się może, iż właściwe do wypłaty świadczeń jest państwo członkowskie miejsca zatrudnienia, wskazano, że niepoprawne byłoby wzięcie pod uwagę wyłącznie ich sytuacji. W sytuacji, gdy zgodnie z tak zwaną zasadą unifikacji przysługuje jednorazowa wypłata na pokrycie kosztów utrzymania rodziny na każde dziecko, powinno się unikać kumulacji świadczeń. W tym względzie art. 76 rozporządzenia nr 1408/71 oraz art. 10 rozporządzenia nr 574/72 stanowią,

8 — Wyżej wymieniony wyrok w przypisie 5, pkt 37.

że w przypadku wykonywania działalności zawodowej w państwie członkowskim miejsca zamieszkania, świadczenia przekazywane przez państwo członkowskie miejsca zatrudnienia są zawieszane do wysokości przewidzianej w ustawodawstwie pierwszego państwa członkowskiego. Jeżeli świadczenia te są niższe niż świadczenia wypłacane przez państwo członkowskie miejsca zatrudnienia, państwo członkowskie miejsca zatrudnienia jest zobowiązane do przyznania świadczenia wyrównującego ich wysokość do poziomu swoich świadczeń. Rozwiązanie takie leży w interesie osób zainteresowanych, ponieważ gwarantuje im ono najwyższy poziom świadczeń, tym samym przyczyniając się do realizacji celu przepisów, zakładającego ułatwienie mobilności pracowników. Stoją oni zatem na stanowisku, że Niemcy jako państwo członkowskie miejsca zamieszkania są w pierwszej kolejności właściwe do wypłaty przedmiotowych świadczeń rodzinnych.

16. Natomiast rząd niemiecki jest zdania, iż z art. 13 i art. 73 rozporządzenia nr 1408/71 wynika, że ze względu na fakt, iż skarżące są zatrudnione w Austrii, są one uprawnione do uzyskania świadczeń rodzinnych w tym państwie członkowskim. Świadczenia te mają na celu zapewnienie dochodu rodzicowi w okresie, w którym zawiesił on swoją działalność zawodową, aby poświęcić się wychowaniu dzieci. Przepisy rozporządzenia nr 1408/71 nie dają podstaw do uwzględnienia ich sytuacji rodzinnej. Rząd niemiecki wskazuje, że sprawa Hoever i Zachow dotyczyła szczególnej sytuacji i że zasada określona w wydanym wyroku odnosi się wyłącznie do sytuacji, w której zainteresowane osoby nie posiadają uprawnień do otrzymania świadczeń rodzinnych w państwie członkowskim miejsca zatrudnienia w efekcie skorzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się. Ponadto art. 76 rozporządzenia nr 1408/71 nie znajduje zastosowania w niniejszej sprawie, ponieważ współmałżonek i konkubent skarżących nie spełnili określonych przez niemieckie prawo warunków do uzyskania tych świadczeń. Rząd fiński zgadza się ze stanowiskiem, według którego państwo członkowskie miejsca zatrudnienia jest właściwe do wypłaty świadczeń w niniejszej sprawie. Państwo członkowskie miejsca zamieszkania jest właściwe jedynie wówczas, gdy zastosowanie prawa państwa członkowskiego miejsca zatrudnienia nie jest możliwe. Rząd fiński dodaje jednak, że w przypadku kumulacji uprawnień, właściwe państwo określa się na podstawie art. 10 ust. 1 lit. b) pkt i) rozporządzenia nr 574/72.

17. Komisja de facto poparła oba stanowiska. W swoich uwagach przedstawionych na piśmie w niniejszej sprawie, odwołuje się do zajętego przez siebie w sprawie Weide [9] stanowiska, zgodnie z którym w określaniu właściwości w związku z wypłatą świadczeń rodzinnych na podstawie art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 574/72, zamiast na „podejściu indywidualnym", należy oprzeć się na „podejściu rodzinnym" zastosowanym przez Trybunał w sprawie Hoever i Zachow. W okolicznościach faktycznych tamtej sprawy, które są identyczne z okolicznościami niniejszej sprawy, prowadziłoby to do

9 — Sprawa w toku, zob. przypis 3.

tego, iż w pierwszej kolejności właściwe do wypłaty świadczeń byłoby państwo członkowskie miejsca zamieszkania. Jednak w niniejszej sprawie Komisja najpierw wskazuje, że wykorzystała sposobność ponownego przeanalizowania „podejścia rodzinnego", za którym opowiadała się w sprawie Weide. W swoich uwagach przedstawionych na piśmie Komisja stwierdza, że podejścia tego nie należy stosować w sposób ogólny, ale winno ono być ograniczone do takich sytuacji, jak w sprawie Hoever i Zachow, gdzie zainteresowanym zagrażała utrata ich uprawnień do świadczeń rodzinnych po skorzystaniu z prawa do swobodnego przemieszczania się. Jako że zasada właściwości państwa członkowskiego miejsca zatrudnienia jest fundamentalną zasadą rozporządzeń nr 1408/71 i nr 574/72, należy jej się pierwszeństwo, o ile zastosowanie tej zasady nie prowadzi do skutków niemożliwych do zaakceptowania. Jednak w czasie rozprawy Komisja ponownie zmieniła swoje stanowisko. Powołując się na wyroki Trybunału w sprawach McMenamin [10], Hoever i Zachow oraz opinię rzecznika generalnego Kokott w sprawie Weide, Komisja podniosła, że po dalszej wnikliwej debacie wewnętrznej, stoi obecnie na stanowisku, że do określenia, które państwo członkowskie powinno mieć pierwszeństwo w zapewnianiu świadczeń rodzinnych, należy wykorzystać „podejście rodzinne". W takim przypadku jak niniejszy, kiedy jedno ze współmałżonków pracuje w państwie członkowskim miejsca zamieszkania, a więzi rodzinne są w sposób oczywisty silniejsze w tym państwie, to ono właśnie, zgodnie z przepisem art. 10 ust. 1 lit. b) pkt i) rozporządzenia nr 574/72, jest w pierwszej kolejności właściwe do wypłaty przedmiotowych świadczeń rodzinnych.

10 — Wyrok z dnia 9 grudnia 1992 r. w sprawie McMenamim C-119/91, Rec. str. I-6393.

2. Ocena

18. Na podstawie uwag uczestników oczywiste jest, że istnieje znaczne zamieszanie odnośnie poprawnej wykładni i zastosowania przepisów rozporządzeń dotyczących ubezpieczenia społecznego w kwestii określania właściwości państwa członkowskiego miejsca zatrudnienia oraz państwa członkowskiego miejsca zamieszkania odnośnie wypłaty świadczeń rodzinnych w sytuacjach, kiedy rodzice dziecka pracują w dwóch różnych państwach członkowskich, a mieszkają razem w jednym z nich. Ilustruje to nie tylko diametralnie odmienna wykładnia tych przepisów dokonana przez dwa zainteresowane państwa członkowskie, lecz potwierdza to także chwiejność w stanowiskach zajmowanych w tej sprawie przez Komisję.

19. Zarazem skarżące w niniejszej sprawie są ofiarami negatywnego sporu w sprawie właściwości pomiędzy dwoma zainteresowanymi państwami członkowskimi. Z jednej strony państwo członkowskie miejsca zamieszkania (Niemcy) stosuje „podejście indywidualne" do wykładni tych postanowień, co prowadzi do wniosku o właściwości państwa członkowskiego miejsca zatrudnienia. Z drugiej strony państwo członkowskie kraju zatrudnienia skarżących (Austria) stosuje „podejście rodzinne", w efekcie czego właściwość zostaje przyznana państwu członkowskiemu miejsca zamieszkania. W tej sytuacji występuje wyraźna potrzeba jednomyślnego i jednolitego podejścia do wykładni tych przepisów, aby zapobiec takim sytuacjom. Mimo że na pierwszy rzut oka oba podejścia wydają się być możliwe do obronienia, moim zdaniem należy przyjąć podejście najwłaściwsze dla okoliczności takich jak w niniejszej sprawie.

20. W pierwszej kolejności pomocne będzie określenie istoty głównych przepisów stanowiących przedmiot zainteresowania w celu zidentyfikowania istniejącego problemu natury prawnej. Mimo że przepisy te nie odwołują się wyraźnie do pojęcia państwa członkowskiego miejsca zatrudnienia i zamieszkania, odwołanie takie zostanie wprowadzone w celu uproszczenia niniejszej prezentacji.

21. Podstawową zasadę określania właściwości w przedmiocie świadczeń zabezpieczenia społecznego określa art. 13 rozporządzenia nr 1408/71, który — ujmując to skrótowo — w ust. 1 stanowi, iż pracownicy wspólnotowi [11] podlegają ustawodawstwu jednego państwa członkowskiego, a w ust. 2, że państwo to jest państwem członkowskim zatrudnienia, nawet jeżeli zamieszkują oni na terytorium innego państwa członkowskiego. Artykuł 73 rozporządzenia nr 1408/71 rozciąga tą zasadę na uzyskiwanie świadczeń rodzinnych na członków rodziny zamieszkujących w innym państwie członkowskim. Winni oni być traktowani tak, jakby zamieszkiwali w państwie członkowskim miejsca zatrudnienia.

22. Następnie rozporządzenia nr 1408/71 i nr 574/72 regulują różne sytuacje, w których uprawnienia do świadczeń rodzinnych powstają w stosunku do tego samego członka rodziny tak w państwie członkowskim miejsca zatrudnienia, jak i w państwie członkowskim miejsca zamieszkania. Celem tych przepisów jest ustalenie, które z tych dwóch państw członkowskich musi zapewnić dane świadczenia w pierwszej kolejności, tym samym zapobiegając kumulacji uzyskiwanych świadczeń.

23. Pierwsza z tych sytuacji objęta jest art. 76 rozporządzenia nr 1408/71. Przepis ten dotyczy wypadku, gdy „z tytułu wykonywania działalności zawodowej" świadczenia rodzinne zapewnia ustawodawstwo państwa członkowskiego miejsca zamieszkania. W tym przypadku uprawnienia do świadczeń rodzinnych regulowanych przez państwo członkowskie miejsca zatrudnienia są zawieszane do wysokości świadczeń wypłacanych przez państwo członkowskie miejsca zamieszkania. Oznacza to, że państwo członkowskie miejsca zatrudnienia jest zobowiązane do uzupełnienia różnicy pomiędzy świadczeniami, które wypłaca, oraz świadczeniami otrzymywanymi w państwie członkowskim miejsca zamieszkania, o ile poziom świadczeń w tym drugim jest niższy. A zatem w tej sytuacji państwo członkowskie miejsca zamieszkania jest właściwe w pierwszej kolejności.

24. W drugiej sytuacji uprawnienia do otrzymania świadczeń rodzinnych w państwie członkowskim nie są objęte warunkiem ubezpieczenia lub zatrudnienia, co odróżnia ten przypadek od sytuacji przewidzianej w art. 76 rozporządzenia nr 1408/71. W tym przypadku zakłada się, iż stosunek zatrudnienia w państwie członkowskim miejsca zamieszkania nie występuje. W tych okolicznościach, zgodnie z art. 10 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 574/72, prawo do świadczeń państwa członkowskiego miejsca zamieszkania jest zawieszone na rzecz świadczeń rodzinnych przewidzianych przez państwo członkowskie miejsca zatrudnienia dla tego samego członka rodziny, również do

11 — Termin użyty tutaj dla oznaczenia „pracowników najemnych", o których mowa w art. 1 lit. a rozporządzenia 1408/71.

wysokości tych świadczeń. A zatem w tym przypadku państwo członkowskie miejsca zatrudnienia jest właściwe w pierwszej kolejności.

25. Również w trzecim przypadku świadczenia są wypłacane przez państwo członkowskie miejsca zamieszkania niezależnie od warunku ubezpieczenia lub zatrudnienia. Jednak — w odróżnieniu od drugiej sytuacji — w tym przypadku „działalność zawodowa lub handlowa" jest prowadzona w państwie członkowskim miejsca zamieszkania „przez [12] osobę uprawnioną do świadczeń rodzinnych lub której mają one być wypłacone". Zgodnie z art. 10 ust. 1 lit. b pkt i) rozporządzenia nr 574/72 skutkiem tej aktywności ekonomicznej w państwie członkowskim miejsca zamieszkania ponownie jest odwrócenie kolejności właściwości pomiędzy zainteresowanymi państwami członkowskimi: uprawnienie do świadczeń rodzinnych wypłacanych przez państwo członkowskie miejsca zatrudnienia zostaje zawieszone do wysokości świadczeń wypłacanych przez państwo członkowskie miejsca zamieszkania.

26. Wreszcie art. 10 ust. 1 lit. b) pkt ii) rozporządzenia nr 574/72 odnosi się do czwartej sytuacji, dotyczącej dzieci będących na utrzymaniu emerytów oraz sierot, która z oczywistych względów nie ma zastosowania w niniejszej sprawie.

27. Zanim przejdziemy do dalszej części analizy, należy ustalić, który z tych przepisów odnosi się do niniejszej sprawy w oparciu o okoliczności faktyczne ustalone w postanowieniu odsyłającym. Drugie pytanie nie wskazuje, który z powyższych przepisów Oberlandesgericht Innsbruck uznał za znajdujący zastosowanie, choć pierwsze pytanie prejudycjalne odnosi się do art. 73 rozporządzenia nr 1408/71. Jednak biorąc pod uwagę fakt, iż współmałżonek i konkubent skarżących są zatrudnieni w państwie członkowskim miejsca zamieszkania, w Niemczech, podczas gdy same skarżące są zatrudnione w Austrii (również w czasie bezpłatnego urlopu wychowawczego), oczywiste jest, że mającym zastosowanie przepisem jest art. 10 ust. 1 lit. b) pkt i) rozporządzenia nr 574/72. Pytanie, na które należy jeszcze udzielić odpowiedzi, to czy dla celów określenia pierwszeństwa pomiędzy zainteresowanymi państwami członkowskimi w zakresie wypłaty świadczeń rodzinnych, działalność zawodowa lub handlowa prowadzona w państwie członkowskim miejsca zamieszkania musi być wykonywana przez zainteresowanego pracownika wspólnotowego, czy może to być również jego współmałżonek bądź współmałżonka lub konkubent bądź konkubina.

28. Na pytanie to Trybunał udzielił już odpowiedzi w swoim wyroku w sprawie McMenamin [13]. Sprawa ta dotyczyła sytuacji podobnej do okoliczności faktycznych leżących u podstaw postępowania przed sądem krajowym w niniejszej sprawie. W tamtym przypadku pracownica przygraniczna,

12 — W wersji angielskiej w tym miejscu w dezorientujący sposób użyto wyrażenia „osobie" (*to the person*), tym samym oddzielając tę „osobę" od „prowadzenia działalności zawodowej lub handlowej". Jednak w sposób oczywisty wynika z innych wersji językowych, że chodzi o wyrażenie „przez osobę" (*by the person*). Również Trybunał używa wyrażenia „przez osobę" (*by the person*), por. sprawa McMenamin cytowana w przypisie 10, pkt 19.

13 — Wyrok w sprawie C-119/91, cytowanej w przypisie 10.

uprawniona do świadczeń rodzinnych w państwie członkowskim miejsca zatrudnienia (Wielka Brytania), była także uprawniona do świadczeń wypłacanych przez państwo miejsca zamieszkania (Irlandia), na którego terytorium pracował tylko jej współmałżonek. Ustaliwszy w pierwszej kolejności, że art. 13 rozporządzenia nr 1408/71 nie wyklucza tego, że pewne świadczenia mogą być regulowane na podstawie bardziej szczegółowych zasad tego rozporządzenia, Trybunał w następnej kolejności badał „czy wykonywanie działalności zawodowej lub handlowej w państwie członkowskim miejsca zamieszkania przez współmałżonka lub współmałżonkę osoby uprawnionej do świadczeń rodzinnych w rozumieniu art. 73 rozporządzenia nr 1408/71 zawiesza uprawnienie określone w art. 73, choć współmałżonek lub współmałżonka nie jest w myśl ustawodawstwa państwa miejsca zamieszkania „osobą uprawnioną do zasiłku rodzinnego lub osobą pobierającą te świadczenia w rozumieniu art. 10 ust. 1 lit. b) pkt i) rozporządzenia nr 574/72" [14]. Po przeanalizowaniu z punktu widzenia logiczności brzmienia tego przepisu, mającego „rozszerzać, a nie ograniczać przypadki, w których świadczenia należne na podstawie art. 73 rozporządzenia nr 1408/71 miałyby być zawieszone" [15], Trybunał wysnuł wniosek, że „w sytuacji, gdy osoba sprawująca opiekę nad dziećmi wykonuje działalność zawodową lub handlową na terytorium państwa miejsca zamieszkania tych dzieci, świadczenia płatne przez państwo miejsca zatrudnienia na podstawie art. 73 zostają zawieszone" [16].

29. Innymi słowy, w sytuacji, gdy jedno z rodziców dziecka jest zatrudnione w państwie członkowskim miejsca zamieszkania rodziny lub na innych zasadach wykonuje tam działalność zawodową lub handlową, państwo członkowskie miejsca zamieszkania jest właściwe w pierwszej kolejności do wypłaty świadczeń rodzinnych. Wysnuwając ten wniosek, Trybunał nie wprowadził rozróżnienia na pracownika przygranicznego i jego lub jej współmałżonkę bądź współmałżonka lub konkubinę bądź konkubenta dla celów zastosowania art. 10 ust. 1 lit. b) pkt i) rozporządzenia nr 574/72. W ten sposób Trybunał wyraźnie opowiedział się za „podejściem rodzinnym" w kwestii interpretacji i zastosowania tego przepisu.

30. Trybunał wypowiedział się w tej kwestii wyraźniej w sprawie Hoever i Zachow, gdzie stwierdził, że „świadczenia rodzinne ze swej natury nie mogą być rozważane jako należne danej osobie w oderwaniu od jej sytuacji rodzinnej. Jako że przyznanie świadczenia, takiego jak niemiecki zasiłek z tytułu opieki nad dzieckiem, ma na celu pokrycie wydatków rodziny, wybór rodzica, który będzie otrzymywał zasiłek, nie jest istotny" [17]. Mimo że rząd niemiecki stara się odróżnić tamtą sprawę od niniejszej sprawy w oparciu o różnice w okolicznościach faktycznych leżących u ich podstaw, jasne jest, że stwierdzenia Trybunału w sprawie Hoever i Zachow muszą być uznawane za bardziej ogólną zasadę przewodnią w interpretacji przepisów dotyczących określania właściwości odnośnie do wypłaty świadczeń rodzinnych. Potwierdzenie tego znaleźć można w nowszym wyroku Trybunału w sprawie Humer [18], w której Trybunał powtórzył swoje rozważania na tle jeszcze innych okoliczności faktycznych.

14 — W pkt 16.
15 — W pkt 23.
16 — W pkt 25.

17 — Wyrok sprawy cytowanej w przypisie 5, pkt 37.
18 — Wyrok sprawy cytowanej w przypisie 5, pkt 50.

31. Z materialno-prawnego punktu widzenia uwzględnienie sytuacji rodzinnej w celu określenia właściwości w sferze wypłaty świadczeń rodzinnych jest w całej rozciągłości zgodne z ich charakterem oraz funkcją, która nie jest — przynajmniej nie przede wszystkim — związana z zatrudnieniem. Tak więc Trybunał wyjaśnił, że o ile świadczenia rodzinne, zgodnie z art. 1 lit. u) pkt i) rozporządzenia nr 1408/71, są definiowane jako przeznaczone na pokrycie wydatków rodzinnych, należy to rozumieć w ten sposób, że świadczenia te stanowią „publiczny wkład w budżet rodzinny w celu złagodzenia obciążeń finansowych związanych z utrzymaniem [...] dzieci" [19]. Zatem zasiłki z tytułu opieki nad dzieckiem mogą mieć na celu „umożliwienie jednemu z rodziców oddania się wychowaniu małego dziecka oraz — dokładniej — wynagrodzenie wysiłków związanych z wychowaniem dziecka, pokrycie innych kosztów opieki i wychowania dziecka oraz, w zależności od konkretnej sytuacji, złagodzenie niedogodności finansowych wynikających z rezygnacji z dochodu pochodzącego z pełnoetatowego zatrudnienia" [20]. Mimo że ostatni cel obejmuje element rekompensaty za utratę dochodów związanych ze skorzystaniem z bezpłatnego urlopu wychowawczego, to moim zdaniem nie wystarczy to, aby przyjąć, że takie świadczenia są szczególnie związane z zatrudnieniem, zwłaszcza że można założyć, iż nie istnieje powiązanie pomiędzy tym świadczeniem oraz poziomem dochodu uzyskiwanego wcześniej przez danego pracownika.

32. Pragnę dalej zauważyć, że jeżeliby do wykładni art. 10 ust. 1 lit. b) pkt i) rozporządzenia nr 574/72 przyjąć „podejście indywidualne", mogłoby to w teorii prowadzić do otrzymania przez rodzinę podwójnych świadczeń, gdzie współmałżonek bądź współmałżonka lub konkubent bądź konkubina zatrudnieni w państwie członkowskim miejsca zamieszkania byliby uprawnieni do otrzymania świadczeń, co stałoby w sprzeczności z celem norm dotyczących zapobiegania kumulacji świadczeń, określonych w rozporządzeniu nr 1408/71 oraz nr 574/72.

33. Wreszcie należy podkreślić, że uznanie właściwości państwa członkowskiego miejsca zamieszkania w żaden sposób nie godzi w istotne interesy beneficjentów wspomnianych świadczeń rodzinnych w sytuacji, gdy poziom świadczeń jest niższy niż poziom świadczeń wypłacanych w państwie członkowskim miejsca zatrudnienia. W tym przypadku państwo członkowskie miejsca zatrudnienia jest zobowiązane do ich uzupełnienia do poziomu świadczeń przez siebie wypłacanych. Świadczenia te są zawsze gwarantowane na poziomie państwa członkowskiego miejsca zamieszkania lub zatrudnienia, w zależności od tego, które państwo oferuje ich wyższy poziom. To samo w sobie jest wyrazem bardziej ogólnej zasady, według której osoby, które skorzystały ze swojego prawa do swobodnego przemieszczania się, nie powinny w efekcie być traktowane gorzej, niż gdyby z tego prawa nie skorzystały [21].

34. Wniosek zatem musi być taki, że w sytuacji, kiedy osoba jest zatrudniona w jednym państwie członkowskim, ale mieszka razem ze swoim współmałżonkiem bądź współmałżonką lub konkubentem bądź konkubiną w innym państwie członkowskim, w którym ten współmałżonek bądź współmałżonka lub konkubent bądź konkubina prowadzą działalność zarobkową, państwo członkowskie miejsca zamieszkania jest właściwe w pierwszej kolejności do wypłaty świadczeń rodzinnych.

19 — Wyrok z dnia 15 marca 2001 r. w sprawie C-85/99 Offermans, Rec. str. I-2261, pkt 41.

20 — Wyrok w sprawie Offermans, cyt. w poprzednim przypisie, pkt 39.

21 — Por., np. wyrok w sprawie Hoever i Zachows, cyt. w przypisie 5, pkt 36, oraz wyrok z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-224/98 D'Hoop, Rec. str. I-6191, pkt 30.

V — Wnioski

35. Z tych względów proponuję, aby Trybunał udzielił następujących odpowiedzi na pytania prejudycjalne, z którymi zwrócił się Oberlandesgericht Innsbruck na podstawie art. 234 WE:

1. Artykuł 73 rozporządzenia Rady nr 1408/71/EWG 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, w związku z art. 13 rozporządzenia, obejmuje osoby będące pracownikami najemnymi, których stosunek zatrudnienia nadal istnieje, lecz nie pociągają za sobą obowiązku świadczenia pracy ani wypłaty wynagrodzenia w związku bezpłatnym urlopem wychowawczym, jak również obowiązku ubezpieczenia społecznego zgodnie z prawem krajowym.

2. W sytuacji, kiedy osoba jest zatrudniona w jednym państwie członkowskim, ale mieszka razem ze swoim współmałżonkiem bądź współmałżonką lub konkubentem bądź konkubiną w innym państwie członkowskim, w którym ten współmałżonek bądź współmałżonka lub konkubent bądź konkubina prowadzą działalność zarobkową, stosownie do art. 10 ust. 1 lit. b) pkt i) rozporządzenia Rady (EWG) nr 574/72 z dnia 21 marca 1972 r. w sprawie wykonywania rozporządzenia nr 1408/71, państwo członkowskie miejsca zamieszkania jest właściwe w pierwszej kolejności do wypłaty świadczeń rodzinnych, takich jak zasiłek z tytułu opieki nad dzieckiem.