Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 13 września 2012 r. [1]

Sprawa C-461/11

Ulf Kazimierz Radziejewski
przeciwko
Kronofogdemyndigheten i Stockholm

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Stockholms tingsrätt (Szwecja)]

Swoboda przepływu pracowników — Umorzenie zobowiązań — Przesłanka miejsca zamieszkania

1. Człowiek może do tego stopnia zostać uwikłany w długi, że nie można rozsądnie zakładać, że w niedalekiej przyszłości będzie w stanie wywiązać się z obowiązku ich zapłaty. W Szwecji tacy dłużnicy mogą złożyć wniosek o umorzenie zobowiązań [2] („skuldsanering") w celu zwolnienia ich przez organ publiczny (Kronofogdemyndigheten, zwany dalej „KFM") w całości lub w części z obowiązku zapłaty ciążących na nich zobowiązań. Zgodnie z podstawowym wymogiem w zakresie ubiegania się o umorzenie zobowiązań wnioskujący musi mieć miejsce zamieszkania w Szwecji. Przesłanka ta została, jak się zdaje, wprowadzona z powodów, które odnoszą się do: (i) skuteczności decyzji w przedmiocie umorzenia zobowiązań, (ii) potrzeby otrzymania pełnych i prawidłowych informacji na temat dłużnika oraz (iii) obawy, że reżim umorzenia zobowiązań mógłby w przeciwnym razie szkodzić stosowaniu przepisów prawa UE regulujących wszczęcie postępowania upadłościowego. W niniejszym postępowaniu sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy przesłanka miejsca zamieszkania może uniemożliwiać pracownikowi opuszczenie Szwecji w celu skorzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się lub zniechęcać go do tego.

Ramy prawne

Prawo Unii

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

2. Artykuł 45 TFUE stanowi:

„1. Zapewnia się swobodę przepływu pracowników wewnątrz Unii.

2. Swoboda ta obejmuje zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami państw członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy.

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Bardziej szczegółowe przedstawienie zasad umorzenia zobowiązań na podstawie omawianego środka znajduje się w pkt 10–14 poniżej.

3. Z zastrzeżeniem ograniczeń uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego, swoboda ta obejmuje prawo:

a) ubiegania się o rzeczywiście oferowane miejsca pracy;

b) swobodnego przemieszczania się w tym celu po terytorium państw członkowskich;

c) przebywania w jednym z państw członkowskich w celu podjęcia tam pracy, zgodnie z przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi dotyczącymi zatrudniania pracowników tego państwa;

d) pozostawania na terytorium państwa członkowskiego po ustaniu zatrudnienia, na warunkach ustalonych przez Komisję w rozporządzeniach.

[...]".

Rozporządzenie w sprawie postępowania upadłościowego

3. Zgodnie z motywem 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1346/2000 (rozporządzenia w sprawie postępowania upadłościowego)[3] „[p]rawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego wymaga skutecznego i sprawnego funkcjonowania transgranicznych postępowań upadłościowych". Motyw 4 stanowi, że „[…] niezbędne jest unikanie sytuacji, w których strony byłyby skłonne do przenoszenia majątku lub postępowania sądowego z jednego państwa członkowskiego do innego w celu uzyskania korzystniejszej sytuacji prawnej (»forum shopping«)".

4. Zgodnie z motywem 6 rozporządzenie w sprawie postępowania upadłościowego „powinno ograniczyć się do przepisów dotyczących właściwości dla wszczynania postępowań upadłościowych oraz wydawania orzeczeń bezpośrednio na podstawie postępowań upadłościowych i ściśle związanych z takimi postępowaniami".

5. Artykuł 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie postępowania upadłościowego stanowi:

„Niniejsze rozporządzenie stosuje się do zbiorowych postępowań przewidujących niewypłacalność dłużnika, które obejmują całkowite lub częściowe zajęcie majątku dłużnika oraz powołanie zarządcy".

6. Artykuł 2 lit. a) definiuje „postępowanie upadłościowe" jako „postępowania zbiorowe określone w art. 1 ust. 1" oraz stanowi, że „[w]ykaz tych postępowań znajduje się w załączniku A"[4]. Załącznik A wymienia postępowania w różnych państwach członkowskich, w których stosuje się to rozporządzenie. Zgodnie z art. 45 Rada może zmienić ten wykaz z inicjatywy jednego ze swoich członków lub na podstawie propozycji Komisji.

7. Załącznik A nie wymienia „skuldsanering" w rubryce „SVERIGE" (Szwecja).

3 — Rozporządzenie z dnia 29 maja 2000 r. w sprawie postępowania upadłościowego (Dz.U. L 160, s. 1), z późniejszymi zmianami.

4 — Zobacz również motyw 9 rozporządzenia w sprawie postępowania upadłościowego.

Rozporządzenie Bruksela I

8. Zakres zastosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 44/2001 [5] („rozporządzenia Bruksela I") w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych „rozciąga się, pominąwszy kilka dokładnie określonych dziedzin prawa, na zasadniczą część prawa cywilnego i handlowego" [6].

9. Artykuł 1 rozporządzenia Bruksela I stanowi:

„1. Niniejsze rozporządzenie ma zastosowanie w sprawach cywilnych i handlowych, niezależnie od rodzaju sądu. Nie obejmuje ono w szczególności spraw podatkowych, celnych i administracyjnych.

2. Niniejszego rozporządzenia nie stosuje się do:

[...]

b) upadłości, układów i innych podobnych postępowań;

[...]".

Prawo krajowe

10. Paragraf 4 skuldsaneringslagen (2006:548) („ustawy o umorzeniu zobowiązań") określa przesłanki, które muszą spełniać osoby fizyczne, aby mogły skorzystać z całkowitego lub częściowego umorzenia zobowiązań. Szwedzkie obywatelstwo nie stanowi takiej przesłanki. Paragraf 4 stanowi:

„Umorzenie może dotyczyć zobowiązań dłużnika, który jest osobą fizyczną i ma miejsce zamieszkania na terytorium Szwecji, jeśli:

1. dłużnik jest niewypłacalny, a jego zadłużenie jest tak wysokie, że nie można zakładać, że w dającej się przewidzieć przyszłości zdobędzie środki do uregulowania zobowiązań i

2. zważywszy na sytuację osobistą i gospodarczą dłużnika, zachodzą przesłanki, by umorzyć jego zobowiązania.

Osobę zarejestrowaną w ewidencji ludności w Szwecji uważa się za posiadającą miejsce zamieszkania w Szwecji do celów stosowania pkt 1.

Do celów stosowania pkt 2 bierze się w szczególności pod uwagę okoliczności powstania zobowiązań, poczynione przez dłużnika starania w celu spłacenia zobowiązań oraz współpracę ze strony dłużnika w postępowaniu w przedmiocie wniosku o umorzenie zobowiązań.

W sytuacji gdy dłużnik prowadzi działalność gospodarczą, zobowiązania umarza się tylko wówczas, gdy badanie warunków gospodarczych, w jakich działalność jest prowadzona, nie stwarza żadnych trudności".

11. W wyniku rejestracji w ewidencji ludności w Szwecji osoba korzystać może z praw oraz staje się podmiotem obowiązków takich jak prawo głosowania lub obowiązek uiszczania podatków.

5 — Rozporządzenie z dnia 22 grudnia 2000 r. (Dz.U. 2001, L 12, s. 1) z późniejszymi zmianami. Rozporządzenie Bruksela I zastępuje w stosunkach pomiędzy państwami członkowskimi (za wyjątkiem Danii) konwencję z dnia 27 września 1968 r. o jurysdykcji i wykonywaniu orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych (Dz.U. 1972, L 299, s. 32).

6 — Motyw 7 rozporządzenia Bruksela I.

12. Paragraf 13 ustawy o umorzeniu zobowiązań stanowi, że wniosek o umorzenie zobowiązań, który nie spełnia przesłanek określonych w § 4, podlega odrzuceniu.

13. Paragraf 14 ustawy o umorzeniu zobowiązań stanowi, że KFM zobowiązany jest w niezbędnym zakresie do zasięgnięcia informacji na temat osobistej i finansowej sytuacji dłużnika od innych organów administracji. Zgodnie z § 17 dłużnika można wysłuchać. W takim przypadku dłużnik musi stawić się przed KFM i udzielić niezbędnych informacji.

14. Na rozprawie rząd szwedzki potwierdził, że postępowanie w sprawie umorzenia zobowiązań ma następujący przebieg. Dłużnik składa do KFM wniosek o umorzenie zobowiązań i zobowiązany jest do ujawnienia wszystkich swoich przychodów i wydatków. Na podstawie dostępnych informacji KFM ustala przede wszystkim, czy wnioskodawca może skorzystać z tego środka, a jeśli tak jest, wszczyna postępowanie w sprawie umorzenia zobowiązań. Decyzja w tej mierze podlega ogłoszeniu w Szwecji. Wierzyciele, niezależnie od obywatelstwa i miejsca siedziby, zaproszeni zostają do zgłaszania swoich wierzytelności oraz w stosownych przypadkach mogą zostać wezwani do udzielenia informacji. Następnie KFM i dłużnik wspólnie przygotowują plan umorzenia zobowiązań (lub harmonogram rat), który wysyłany jest do wszystkich znanych wierzycieli mających prawo do bycia wysłuchanym. Po tych czynnościach KFM podejmuje końcową decyzję w sprawie pełnego albo częściowego umorzenia zobowiązań. Decyzja ta podlega opublikowaniu. Jej ważności jest ograniczona w czasie (na przykład do pięciu lat). Podlega ona zaskarżeniu. KFM ma prawo samodzielnie uchylić decyzję o umorzeniu zobowiązań, zwłaszcza gdy sytuacja finansowa dłużnika ulegnie zmianie.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytanie prejudycjalne

15. Ulf Kazimierz Radziejewski ma obywatelstwo szwedzkie. Do 2001 r. wraz z żoną pracował i mieszkał w Szwecji. W 1996 r. w wyniku upadłości ich przedsiębiorstwa oboje stali się niewypłacalni. Zadłużenie to powstało w związku z działalnością prowadzoną w Szwecji. Wierzycielami małżonków są jedynie szwedzkie przedsiębiorstwa.

16. W 1997 r. wydane zostało postanowienie w przedmiocie zajęcia wynagrodzenia U.K. Radziejewskiego i jego żony, wykonywane przez KFM, i na mocy którego raty z tytułu spłaty zobowiązań są pobierane za pośrednictwem ich szwedzkiego pracodawcy w drodze potrącenia (części) ich wynagrodzeń.

17. W 2001 r. szwedzki pracodawca z siedzibą w Belgii zaoferował U.K. Radziejewskiemu zatrudnienie. W związku z tym wraz z żoną przeniósł się on do Belgii i od tamtej pory małżonkowie tam zamieszkują. Obecnie oboje pracują dla tego samego szwedzkiego pracodawcy. W tej chwili nie posiadają zameldowania w Szwecji.

18. W 2011 r. U.K. Radziejewski złożył wniosek do KFM o umorzenie zobowiązań. KFM odrzucił ten wniosek w dniu 29 czerwca 2011 r. z tym uzasadnieniem, że U.K. Radziejewski nie zamieszkuje i nie posiada zameldowania w Szwecji. KFM nie zbadał, czy spełnia on pozostałe przesłanki do umorzenia zobowiązań.

19. U.K. Radziejewski odwołał się od decyzji KFM do Stockholms tingsrätten (sądu pierwszej instancji w Sztokholmie, zwanego dalej „sądem krajowym"). Odwołanie opiera się między innymi na twierdzeniu, że przesłanka miejsca zamieszkania narusza zasadę swobodnego przepływu pracowników w Unii Europejskiej.

20. Sąd krajowy postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy można uznać, że zawarty w § 4 skuldsaneringslagen (2006:548) (ustawy nr 548 z 2006 r. o umorzeniu zobowiązań) wymóg posiadania miejsca zamieszkania w Szwecji może uniemożliwiać pracownikowi opuszczenie Szwecji w celu skorzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się lub zniechęcać go do tego, a tym samym czy można uznać, że jest on sprzeczny z zasadą swobodnego przepływu pracowników w ramach Unii, określoną w art. 45 [TFUE]?".

21. Pisemne uwagi zostały przedstawione przez KFM, U.K. Radziejewskiego, rząd szwedzki oraz Komisję Europejską.

22. Na rozprawie, która miała miejsce w dniu 24 maja 2012 r., rząd szwedzki i Komisja przedstawili uwagi ustne.

Ocena

Uwagi wstępne

23. Sąd krajowy zapytuje Trybunał, czy przesłanka miejsca zamieszkania będąca przedmiotem postępowania przed sądem krajowym może uniemożliwiać pracownikowi opuszczenie Szwecji w celu skorzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się lub zniechęcać go do tego i czy z tego względu można uznać, że jest ona sprzeczna z art. 45 TFUE. Sąd ten nie zwraca się do Trybunału o rozważenie ewentualnego uzasadnienia tego wymogu. Postanowienie odsyłające nie wyjaśnia również, jakim celom ma służyć przesłanka miejsca zamieszkania. Tym samym wydaje się, że sąd krajowy musi jeszcze dokonać niezbędnych ustaleń faktycznych w tych kwestiach.

24. Natomiast zarówno KFM, jak i rząd szwedzki oraz Komisja odniosły się – choć w sposób niekompletny i zwięzły – do kwestii, czy przesłankę miejsca zamieszkania można uzasadnić i na jakiej podstawie.

25. Z powodów wyjaśnionych w niniejszej opinii proponuję, aby Trybunał odpowiedział twierdząco na pytanie prejudycjalne. W celu udzielenia niezbędnej dodatkowej pomocy sądowi krajowemu odniosę się w dalszej części do możliwego uzasadnienia (uzasadnień) istnienia przesłanki miejsca zamieszkania na podstawie ograniczonych informacji wynikających z uwag pisemnych oraz przedstawionych na rozprawie.

Czy art. 45 TFUE stoi na przeszkodzie uzależnieniu przez państwo członkowskie uprawnienia do umorzenia zobowiązań od miejsca zamieszkania?

26. W swoim pytaniu sąd krajowy zasadniczo pyta Trybunał, czy art. 45 TFUE wyklucza, aby państwo członkowskie mogło uzależnić skorzystanie z umorzenia zobowiązań od miejsca zamieszkania w tym państwie członkowskim. Pytanie to dotyczy w szczególności tego, czy przesłanka miejsca zamieszkania stanowi przeszkodę dla swobodnego przepływu pracowników.

27. Wszyscy pracownicy są potencjalnymi beneficjentami praw do swobodnego przepływu przyznanych w art. 45 TFUE. Powinni oni mieć możliwość swobodnego przemieszczania się w dowolnym momencie po terytorium państw członkowskich w celu ubiegania się o oferowane miejsce pracy oraz przebywania na tym terytorium w trakcie zatrudnienia i pozostawania na nim po jego ustaniu.

28. Trybunał orzekł, że „ogół przepisów [traktatu] dotyczących swobodnego przepływu osób służy ułatwieniu obywatelom Wspólnoty wykonywania wszelkiego rodzaju działalności zawodowej na obszarze Wspólnoty oraz stoi na przeszkodzie działaniom, które mogłyby stawiać ich w niekorzystnej sytuacji, gdyby pragnęli oni wykonywać działalność gospodarczą na obszarze innego państwa członkowskiego”[7]. Z tego względu ograniczenie występuje, jeżeli prawo krajowe „uniemożliwia pracownikowi będącemu obywatelem jednego z państw członkowskich opuszczenie swego kraju w celu wykonania jego prawa do swobodnego przemieszczania się”[8].

29. W niniejszej sprawie ustawa o umorzeniu zobowiązań umożliwia takie umorzenie względem dłużników, co do których nie można zakładać, że w dającej się przewidzieć przyszłości zdobędą środki na uregulowanie swoich zobowiązań i których sytuacja osobista i gospodarcza stanowi racjonalne uzasadnienie powinności umorzenia ich zobowiązań. Jeżeli przyznanie tego środka uzależnione jest od zamieszkiwania w Szwecji, to osobie, która w przeciwnym razie mogłaby skorzystać z umorzenia zobowiązań, uniemożliwia się w ten sposób przeniesienie do innego państwa członkowskiego w celu podjęcia tam zatrudnienia. Takie ograniczenie swobody przepływu pracowników wynika z faktu, że przesłanka miejsca zamieszkania może zniechęcać dłużnika do przeniesienia się do innego państwa członkowskiego w celu podjęcia tam zatrudnienia. Na tej samej zasadzie dłużnik (taki jak U.K. Radziejewski), który przeniósł się ze Szwecji do innego państwa członkowskiego w celu podjęcia tam pracy, jest postawiony w gorszej sytuacji tylko dlatego, że skorzystał z przysługujących mu praw do swobodnego przepływu.

30. KFM utrzymuje, że przeszkodą dla swobodnego przepływu jest brak zharmonizowanych przepisów dotyczących uznawania za granicą decyzji KFM w przedmiocie umorzenia zobowiązań. Ten argument mija się jednak z celem. Harmonizacja jest ewidentnie ważnym i użytecznym środkiem sprzyjającym realizacji rynku wewnętrznego. Jednak w tych obszarach, które nie są objęte harmonizacją, państwa członkowskie obowiązane są mimo tego przestrzegać swoich zobowiązań traktatowych.

31. Uważam zatem, że przesłanka miejsca zamieszkania tego rodzaju, jak występująca w niniejszej sprawie, ogranicza swobodę przepływu pracowników, a zatem jest co do zasady zakazana na mocy art. 45 TFUE.

Uzasadnienie

Wstęp

32. Działanie, które zostało uznane za stanowiące ograniczenie swobody przepływu pracowników, może być uzasadnione, jeżeli (i) realizuje słuszny cel, (ii) jest właściwe do zapewnienia realizacji tego celu i (iii) nie wykracza poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia[9].

33. Na podstawie pisemnych uwag rządu szwedzkiego oraz opisanej tamże genezy ustawy o umorzeniu zobowiązań wynika, że przesłanka miejsca zamieszkania wprowadzona została z dwóch powodów: ma ona zagwarantować skuteczność decyzji w przedmiocie umorzenia zobowiązań oraz zapewnić, aby umorzenie zobowiązań następowało na podstawie pełnych i prawidłowych informacji na temat dłużnika. Na rozprawie rząd szwedzki podał następną podstawę uzasadnienia, jaką jest zapewnienie, aby szwedzki reżim umorzenia zobowiązań nie naruszał stosowania rozporządzenia w sprawie postępowania upadłościowego w odniesieniu do innych postępowań, które wymienia załącznik A i które objęte są zakresem zastosowania tego rozporządzenia.

7 — Wyrok z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie C-325/08 Olympique Lyonnais, Zb.Orz. s. I-2177, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo.

8 — Wyżej wymieniony w przypisie 7 wyrok w sprawie Olympique Lyonnais, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo.

9 — Wyżej wymieniony w przypisie 7 wyrok w sprawie Olympique Lyonnais, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo.

34. Zaznaczam na wstępie, że do sądu krajowego należy dokonanie niezbędnych szczegółowych ustaleń faktycznych. Niemniej jednak uważam, że istnieją podstawy, by uznać, że ograniczenie swobody przepływu pracowników wynikające z przesłanki miejsca zamieszkania tego rodzaju, jak będąca przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, nie można być uzasadnione.

Zagwarantowanie skuteczności decyzji w przedmiocie umorzenia zobowiązań

35. Podniesione zostało, że pierwszym celem przesłanki miejsca zamieszkania jest zapobieganie umorzeniu zobowiązań, w przypadkach gdy jest prawdopodobne, że umorzenie takie nie wywoła skutków prawnych, ponieważ dłużnik nie będzie mógł powołać się na tę decyzję wobec wierzyciela.

36. Według mnie jest to słuszny cel.

37. W ramach jednego państwa członkowskiego umorzenie zobowiązań tego rodzaju, jak występujące w niniejszej sprawie, zwalnia dłużnika z obowiązku zapłaty (części) swoich zobowiązań. Jeśli mimo to wierzyciel dochodzi odzyskania i zapłaty wierzytelności, których dotyczy decyzja w przedmiocie umorzenia zobowiązań, dłużnik w sposób prawnie uzasadniony może podnieść, że dług nie jest już należny. W okolicznościach takich jak w niniejszej sprawie sądy państwa członkowskiego, w którym umorzono zobowiązania, są związane decyzją organu administracji, zgodnie z którą zobowiązanie nie istnieje już w zakresie prawa prywatnego. Przed tymi sądami decyzja taka wywoła w pełni skutki prawne.

38. Natomiast jeśli wierzyciel pozywa dłużnika w innym państwie członkowskim, przed sądem, któremu przysługuje jurysdykcja, jest już mniej oczywiste, że decyzja w przedmiocie umorzenia zobowiązań wywoła ten sam skutek. Czy i gdzie wierzyciel pozwie dłużnika, zależy od tego, jakiemu sądowi przysługuje jurysdykcja oraz gdzie wierzyciel będzie miał interes pozwać. Jeżeli postępowanie dotyczy sprawy cywilnej lub handlowej, to zgodnie z art. 2 ust. 1 rozporządzenia Bruksela I co do zasady wierzyciel powinien wytoczyć powództwo przed sądy państwa członkowskiego, w którym dłużnik ma miejsce zamieszkania (bez względu na jego obywatelstwo). Dodatkowe i wyłączne zasady jurysdykcji mogą wystąpić w zależności od rodzaju i przedmiotu postępowania. Artykuł 5 ust. 1 lit. a) tego rozporządzenia stanowi na przykład, że osoba mająca miejsce zamieszkania w jednym państwie członkowskim może być pozwana również w innym państwie członkowskim przed sąd miejsca, gdzie zobowiązanie umowne miało być wykonane [10].

39. Prawo UE nie zobowiązuje sądów pozostałych państw członkowskich do uznawania i wykonywania szwedzkich decyzji w przedmiocie umorzenia zobowiązań.

40. Rozporządzenie Bruksela I nie ma zastosowania do takich decyzji, jak decyzja KFM wydana na podstawie ustawy o umorzeniu zobowiązań. Rozporządzenie to ma na celu zrealizowanie „swobodnego przepływu orzeczeń" w sprawach cywilnych i handlowych [11]. W szczególności w rozdziale III określa ono zasady regulujące uznawanie i wykonywanie „każde[go] orzeczeni[a] wydane[go] przez sąd państwa członkowskiego, niezależnie od tego, czy zostanie określone jako wyrok, postanowienie, nakaz zapłaty lub nakaz egzekucyjny, włącznie z postanowieniem w przedmiocie ustalenia kosztów postępowania wydanym przez urzędnika sądowego" [12].

10 — Zobacz także na przykład art. 15, 16 rozporządzenia Bruksela I, które przewidują zasady jurysdykcji w sprawach dotyczących umów zawartych pomiędzy konsumentami (a więc dotyczących też zobowiązań konsumentów).

11 — Zobacz motyw 6 rozporządzenia Bruksela I.

12 — Artykuł 32 rozporządzenia Bruksela I.

41. Choć rozporządzenie to ma zasadniczo zastosowanie do postępowań wszczętych przed sądem w celu wyegzekwowania wierzytelności, to nie stosuje się go do umorzenia zobowiązań tego rodzaju, jak będące przedmiotem niniejszej sprawy. Wydaje się, że szwedzka decyzja w przedmiocie umorzenia zobowiązań jest aktem wydanym przez organ administracji, który poza przypadkami określonymi w art. 62 rozporządzenia Bruksela I nie jest „sądem" w rozumieniu tego rozporządzenia [13]. Co więcej, decyzja KFM ingeruje w stosunki między dłużnikiem a jego wierzycielami i zmusza tych ostatnich do zaakceptowania, że należna im wierzytelność została w pełni albo w części umorzona. Stanowi ona akt administracyjny wydany w ramach wykonywania władzy publicznej, skutkujący wygaśnięciem, bez interwencji sądu, (części) zobowiązań z zakresu prawa prywatnego. Na tej podstawie można już stwierdzić, że rozporządzenie Bruksela I nie ma tu zastosowania. Nie ma zatem potrzeby badania, czy postępowanie w sprawie umorzenia zobowiązań objęte jest zakresem art. 1 ust. 2 lit. b) tego rozporządzenia.

42. Zastosowania nie znajduje również rozporządzenie w sprawie postępowania upadłościowego, ponieważ załącznik A do tego rozporządzenia nie wymienia „skuldsanering" lub umorzenia zobowiązań. Na podstawie nielicznych dostępnych okoliczności faktycznych wydaje się również, zgodnie z udzielonymi na rozprawie wyjaśnieniami rządu szwedzkiego, że szwedzkie postępowanie w sprawie umorzenia zobowiązań *nie* przewiduje całkowitego lub częściowego zajęcia majątku dłużnika tego rodzaju, „że dłużnik traci prawo zarządu swoim majątkiem" [14].

43. Biorąc pod uwagę, że nie istnieją zharmonizowane przepisy w sprawie wykonywania i uznawania za granicą takich decyzji, jak decyzja KFM w przedmiocie umorzenia zobowiązań, przyznaję, że takie umorzenie zobowiązań może być nieskuteczne w zakresie, w jakim dłużnik nie może się na nie powołać wobec wierzycieli, którzy zdecydują się go pozwać za granicą w celu wyegzekwowania należnej (należnych) im wierzytelności. Państwo członkowskie może być zatem słusznie zainteresowane potrzebą zapewnienia skuteczności takich decyzji i może dążyć do podjęcia działań w celu zmniejszenia lub wyeliminowania ryzyka [15], że takie umorzenie zobowiązań będzie bezskuteczne.

44. Następnie sąd krajowy powinien rozważyć, czy przesłanka miejsca zamieszkania jest właściwa do zapewnienia realizacji tego celu [16].

45. Praktyczny przykład może pomóc zilustrować rozważania, które są według mnie istotne dla takiej oceny.

46. Załóżmy, że w postępowaniu przed sądem belgijskim wierzyciel zmierza do zajęcia majątku znajdującego się w Belgii w celu przymusowej egzekucji wierzytelności przysługujących mu od szwedzkiego dłużnika, który mieszka i pracuje w Belgii. Jeżeli jego roszczenie dotyczy sprawy cywilnej lub handlowej w rozumieniu art. 1 ust. 1 rozporządzenia Bruksela I, to jego przepisy rozstrzygną, czy sądowi belgijskiemu przysługuje w sprawie jurysdykcja.

47. Jeżeli ten szwedzki dłużnik złożył do KFM wniosek o umorzenie zobowiązań i takie umorzenie zobowiązań uzyskał, nie będzie mógł powołać się na decyzję w tej mierze w celu odparcia żądań swojego wierzyciela (chyba że prawo belgijskie przewiduje, że decyzja taka podlega uznaniu przez sąd belgijski). Zatem w takim właśnie kontekście decyzja w przedmiocie umorzenia zobowiązań byłaby bezskuteczna.

13 — KFM określony jest jako „sąd" w postępowaniach sumarycznych obejmujących postępowania upominawcze i pomocnicze. Zobacz art. 62 rozporządzenia Bruksela I: „[w] Szwecji w postępowaniach sumarycznych [...] (postępowanie upominawcze) i [...] (postępowanie pomocnicze) pojęcie »sąd« obejmuje także szwedzki kronofogdemyndighet (urząd egzekucyjny)".

14 — Zobacz art. 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie postępowania upadłościowego. Zobacz także wyrok z dnia 2 maja 2006 r. w sprawie C-341/04 Eurofood IFSC, Zb.Orz. s. I-3813, pkt 46, 54.

15 — Do sądu krajowego należy ustalenie, czy wyznaczonym celem jest wyeliminowanie ryzyka, czy też zmniejszenie występującego ryzyka.

16 — KFM argumentuje, że wyeliminowanie przesłanki miejsca zamieszkania nie rozwiąże problemu nieuznawania za granicą szwedzkiej decyzji w przedmiocie umorzenia zobowiązań. Może to być rzeczywiście prawdą, ale powołując się na to, KFM nie wykazuje, dlaczego i w jaki sposób wprowadzenie przesłanki miejsca zamieszkania przyczynia się do osiągnięcia pierwszego celu.

48. Jeżeli jest inaczej i dłużnik ten ma miejsce zamieszkania w Szwecji, to odpowiednio jest bardziej prawdopodobne, że główny ośrodek jego podstawowej działalności, w tym jego majątek, znajduje się w Szwecji. Zasadniczo zatem jest raczej bardziej prawdopodobne, że wierzyciele wytaczać będą powództwa przed sądami w Szwecji, w której decyzja w przedmiocie umorzenia zobowiązań jest w pełni skuteczna.

49. Zatem podsumowując, jeśli dłużnik ma miejsce zamieszkania w Szwecji, bardziej prawdopodobne jest, że decyzja w przedmiocie umorzenia zobowiązań będzie, ogólnie rzecz biorąc, w pełni skuteczna. Jeżeli dłużnik nie ma miejsca zamieszkania w Szwecji, decyzja w przedmiocie umorzenia zobowiązań będzie przyznawać na terytorium Szwecji taką samą ochronę, jednak ogólnie dłużnik będzie chroniony w mniejszym zakresie.

50. Przesłanka miejsca zamieszkania, aby być proporcjonalna, nie może wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia wyznaczonego celu. Ustalenie tej kwestii należy do sądu krajowego, przy czym pomocne w tym mogą być poniższe uwagi.

51. W związku z brakiem podstawy prawnej do uznawania za granicą szwedzkich decyzji w przedmiocie umorzenia zobowiązań, Szwecja może jedynie zagwarantować, że decyzja w przedmiocie umorzenia zobowiązań będzie wywoływać skutki prawne w Szwecji.

52. Dłużnicy mający miejsce zamieszkania w Szwecji mogą jednak złożyć wniosek o umorzenie zobowiązań i takie umorzenie zobowiązań uzyskać, mimo tego że decyzja taka nie wywoła skutków prawnych w przypadku pozwania ich przez wierzycieli za granicą (ponieważ na przykład znajduje się tam ich majątek). Natomiast dłużnicy spoza Szwecji pozbawieni są możliwości złożenia wniosku o umorzenie długów, pomimo tego że mogą zostać pozwani w Szwecji, w której decyzja jest skuteczna.

53. Przesłanka miejsca zamieszkania jest zatem warunkiem *bezwzględnym* skorzystania z omawianego środka i wprowadzona została w związku z *prawdopodobieństwem*, że wierzyciel *może* zdecydować się na wytoczenie powództwa o zapłatę wierzytelności przed sądami innego państwa członkowskiego, które to państwo *może* zdecydować, że szwedzka decyzja w przedmiocie umorzenia zobowiązań jest bezskuteczna. Istnienie takiego prawdopodobieństwa nie może uzasadniać wprowadzenia przesłanki miejsca zamieszkania w odniesieniu do wszystkich podmiotów wnioskujących o umorzenie zobowiązań.

54. Uważam, że kluczowe w tej mierze jest rozważenie ogólnego kontekstu, w którym może wystąpić domniemane ryzyko. Takie umorzenie zobowiązań dostępne jest wyłącznie w przypadku, gdy dłużnik jest niewypłacalny, a jego zadłużenie jest tak wysokie, że nie można zakładać, że w dającej się przewidzieć przyszłości zdobędzie środki do uregulowania zobowiązań, i gdy wobec tego występuje on o zwolnienie z obowiązku zapłaty części lub całości swoich zobowiązań. Trudno jest sobie wyobrazić, aby wszyscy lub większość dłużników wnioskujących o umorzenie zobowiązań posiadała majątek znajdujący się za granicą. Jeśli jakikolwiek majątek wciąż istnieje, to jego usytuowanie (zamiast miejsca zamieszkania dłużnika) będzie miało znaczenie z punktu widzenia wierzyciela, który chciałby go zająć w celu przymusowej egzekucji przysługujących mu wierzytelności.

55. W tych okolicznościach nieproporcjonalne jest pozbawianie wnioskodawcy prawa do umorzenia zobowiązań wyłącznie dlatego, że nie ma miejsca zamieszkania w Szwecji, ignorując w ten sposób większe w rzeczywistości prawdopodobieństwo pozwania go przed sądem szwedzkim.

56. Okoliczności będące u podstaw postępowania przed sądem krajowym ilustrują dobrze tą kwestię. U.K. Radziejewski wydaje się nie mieć poza granicami Szwecji żadnego majątku, który mógłby zainteresować jego wierzycieli. Wynagrodzenie, które otrzymuje w Belgii, jest przedmiotem szwedzkiego postępowania w przedmiocie zajęcia. Wszystkie z jego znanych długów powstały w Szwecji. Wszyscy z jego znanych wierzycieli to podmioty szwedzkie. Nie jest jasne, czy jego

wierzyciele rzeczywiście pozwaliby go w Belgii. Powyższe okoliczności potwierdzają, że w celu zagwarantowania, iż wydanie decyzji w przedmiocie umorzenia zobowiązań nastąpi tylko wtedy, gdy decyzja ta będzie skuteczna, wystarczałoby dokonywać indywidualnej oceny, czy decyzja taka będzie podstawą skutecznej ochrony w Szwecji, oraz odmawiać jej wydawania, jeśli zostałoby wykazane (co nie ma miejsca w niniejszym przypadku), że umorzenie zobowiązań nie wywoła w Szwecji skutków.

57. Pragnę dodać, że przesłanka miejsca zamieszkania wyklucza całą kategorię dłużników tylko dlatego, że nie posiadają miejsca zamieszkania w Szwecji w *chwili składania przez nich wniosku* o umorzenie zobowiązań. Natomiast jak zostało potwierdzone na rozprawie, dłużnik, któremu umorzono zobowiązania i który następnie przeniósł się za granicę i tym samym przestał spełniać przesłankę miejsca zamieszkania, nie musi być wcale wyłączony z reżimu umorzenia zobowiązań, pod warunkiem że pozostaje zarejestrowany w szwedzkiej ewidencji ludności. W mojej opinii takie arbitralne stosowanie przesłanki miejsca zamieszkania nie da się pogodzić z wymogiem, aby przesłanka miejsca zamieszkania była proporcjonalna do jej wyznaczonego celu.

Uzyskanie pełnych i prawidłowych informacji na temat dłużnika

58. Szwecja podnosi, że przesłanka miejsca zamieszkania zapewnia, iż KFM może ustalać, zbierać, analizować i weryfikować informacje dotyczące osobistej i finansowej sytuacji dłużnika. Jeśli dłużnik posiada miejsce zamieszkania poza granicami Szwecji – twierdzi dalej to państwo – utrudnione jest uzyskanie niezbędnych informacji, innych niż od samego dłużnika, i w rezultacie ich zweryfikowanie.

59. Jest oczywiste, że decyzja w przedmiocie umorzenia zobowiązań musi opierać się na właściwej i szczegółowej ocenie rzeczywistej sytuacji osobistej i finansowej dłużnika. Zgadzam się z tym, że właściwy organ państwa członkowskiego musi mieć możliwość zbierania, dokonania analizy i weryfikacji koniecznych informacji, aby podjąć świadomą decyzję w kwestii, czy dłużnik może skorzystać z umorzenia zobowiązań. Jest to w pełni zgodne z zasadą dobrej administracji. Działania podjęte w tym celu realizują w ten sposób słuszny cel.

60. Dodatkowo uznaję, że pod względem administracyjnym prostsze może być przeprowadzenie tego procesu weryfikacji, jeśli dłużnik ma miejsce zamieszkania w Szwecji, ponieważ łatwiej można (i) wyznaczyć spotkanie KFM z dłużnikiem oraz (ii) zbierać i weryfikować dostępne informacje, na przykład w bazach danych i rejestrach prowadzonych przez szwedzkie organy. Jeżeli odpowiednie informacje przechowywane są przez organy innego państwa członkowskiego, KFM nie ma do nich bieżącego dostępu i może być zmuszony do zwrócenia się o nie do tego państwa członkowskiego lub do dłużnika. W tym zakresie wprowadzenie przesłanki miejsca zamieszkania mogłoby wydawać się właściwe.

61. Sąd krajowy powinien następnie zbadać, czy przesłanka miejsca zamieszkania nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu, jakim jest uzyskanie pełnych i prawidłowych informacji na temat dłużnika.

62. Po pierwsze, zależnie od rzeczywistych okoliczności sprawy szukanie, udostępnianie i uzyskiwanie informacji poza granicami Szwecji może nie być potrzebne.

63. Po drugie, przychylam się do argumentacji Komisji, że charakter przesłanki miejsca zamieszkania jest czysto formalny, a organy szwedzkie mogą łatwo ustalić sytuację finansową takiego wnioskodawcy jak U.K. Radziejewski na podstawie jego deklaracji podatkowej, podatków od wynagrodzenia uiszczanych przez jego szwedzkiego pracodawcę oraz postanowienia o zajęciu wynagrodzenia, które wykonuje sam KFM. Pragnę zauważyć, że § 14 oraz 17 ustawy o umorzeniu zobowiązań wymaga od

KFM zasięgnięcia w niezbędnym zakresie informacji na temat osobistej i finansowej sytuacji dłużnika od innych organów administracji i umożliwia KFM wyznaczenie spotkania z dłużnikiem. Niezależnie od informacji przekazanych przez dłużnika oraz otrzymanych od innych organów, KFM może również otrzymywać informacje od wierzycieli.

64. Przyznaję, że jeżeli dłużnik ma miejsce zamieszkania za granicą, mogą istnieć informacje, których KFM nie uda się zebrać lub zweryfikować bez zgody zarówno dłużnika, jak i organu w innym państwie członkowskim lub bez uzyskania dokumentów sporządzonych przez ten ostatni organ. W indywidualnych przypadkach, gdy informacje takie są niezbędne, trudno zrozumieć, dlaczego KFM nie miałby wystąpić z wnioskiem o uzyskanie ich lub zobowiązać samego wnioskodawcę o przedłożenie niezbędnych dokumentów. W tym zakresie ustawa o umorzeniu zobowiązań stanowi, że KFM bierze pod uwagę współpracę ze strony dłużnika w postępowaniu [17]. Tak więc istnieje zachęta dla dłużnika, aby współpracował, nawet jeżeli ma miejsce zamieszkania poza granicami Szwecji.

65. Wreszcie ustawa o umorzeniu zobowiązań wydaje się ukształtowana na zasadach, które powodują, że fizyczne spotkanie dłużnika i KFM jest raczej opcjonalne niż obowiązkowe. Jeśli to prawda, *ogólna* przesłanka miejsca zamieszkania wykraczałaby poza to, co jest niezbędne do zapewnienia, żeby w *niektórych* przypadkach dłużnik uczestniczył w spotkaniu z KFM. Jeśli takie spotkanie wymagane jest tylko w określonych okolicznościach, istnieją inne, mniej restrykcyjne środki umożliwiające dłużnikowi złożenie wyjaśnień dotyczących jego stanowiska a KFM dokonanie oceny ich wiarygodności [18].

Unikanie naruszeń przy stosowaniu rozporządzenia w sprawie postępowania upadłościowego

66. Na rozprawie szwedzki rząd utrzymywał, że nie można dopuścić, aby szwedzki reżim umorzenia zobowiązań naruszał stosowanie rozporządzenia w sprawie postępowania upadłościowego do postępowań wymienionych w załączniku A. W stanowisku szwedzkiego rządu wydaje się chodzić o to, że dłużnik w braku przesłanki miejsca zamieszkania mógłby złożyć wniosek o umorzenie zobowiązań w Szwecji, a nie w państwie członkowskim, w którym powinien on złożyć wniosek stosownie do rozporządzenia w sprawie postępowania upadłościowego [19].

67. Moim zdaniem nie można się z tym argumentem zgodzić.

68. Zapewnienie spójnego i konsekwentnego stosowania prawa UE stanowi naturalnie słuszny cel. Jednakże w oparciu o bardzo ograniczone informacje nie uważam, aby można było na tej podstawie uzasadnić wprowadzenie przesłanki miejsca zamieszkania.

69. Szwecja obowiązana jest naturalnie przestrzegać norm kompetencyjnych przewidzianych w art. 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie postępowania upadłościowego, zgodnie z którymi właściwość do *wszczęcia postępowania upadłościowego objętego zakresem regulacji tego rozporządzenia* przysługuje sądom państwa członkowskiego, na terytorium którego znajduje się główny ośrodek podstawowej działalności dłużnika. Szwedzkie sądy lub inne organy nie mogą wszcząć takiego postępowania, jeżeli na terytorium Szwecji nie znajduje się główny ośrodek podstawowej działalności dłużnika. Natomiast sądy szwedzkie (i organy administracji) pozostają w pełni właściwe do rozpoznawania *innych postępowań, które nie są objęte zakresem regulacji tego rozporządzenia*, bez naruszania przepisu art. 3 ust. 1 tego rozporządzenia. Stanowisko rządu szwedzkiego stanowi dla mnie zagadkę. Z jednej strony uznaje on postępowanie o umorzenie zobowiązań za równoważne w tym kontekście do postępowań

17 — Zobacz § 4 ustawy o umorzeniu zobowiązań.

18 — Prawdą jest, że pozbawiony środków finansowych dłużnik zamieszkujący za granicą może nie być w stanie sfinansować podróży do Szwecji, aby uczestniczyć w takim spotkaniu osobiście. Jest jednak technicznie możliwe, aby w takich okolicznościach zapewnić na przykład wideokonferencję w lokalnej szwedzkiej ambasadzie lub konsulacie.

19 — Zobacz art. 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie postępowania upadłościowego.

wymienionych w rozporządzeniu w sprawie postępowania upadłościowego. Z drugiej strony w związku z jego twierdzeniami dotyczącymi skuteczności umorzenia zobowiązań podkreśla on, że postępowanie „skuldsanering" nie zostało wymienione w załączniku A ani nie pociąga za sobą zajęcia majątku dłużnika [20].

70. Dlatego też nie widzę związku pomiędzy przesłanką miejsca zamieszkania a spójnym i konsekwentnym stosowaniem prawa UE dotyczącego postępowania upadłościowego.

Wnioski

71. W świetle powyższych rozważań uważam, że na pytania podniesione przez Stockholms tingsrätt Trybunał powinien odpowiedzieć następująco:

Wykładni art. 45 TFUE należy dokonywać w ten sposób, że przesłanka miejsca zamieszkania, taka jak zawarta w skuldsaneringslagen (2006:548) (ustawie nr 548 z 2006 r. o umorzeniu zobowiązań), w celu uzyskania umorzenia zobowiązań stanowi ograniczenie swobody przepływu pracowników, ponieważ może uniemożliwiać pracownikowi opuszczenie Szwecji w celu podjęcia pracy w innym państwie członkowskim lub zniechęcać go do tego.

20 — Zobacz pkt 42 powyżej.