Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PRIITA PIKAMÄE
przedstawiona w dniu 2 czerwca 2022 r.[1]

Sprawa C-199/21

DN
przeciwko
Finanzamt Österreich

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Bundesfinanzgericht (federalny sąd do spraw finansowych, Austria)]

Odesłanie prejudycjalne – Zabezpieczenie społeczne – Rozporządzenie (WE) nr 987/2009 – Artykuł 60 ust. 1 zdanie trzecie – Przepisy państwa członkowskiego przewidujące przyznawanie świadczeń rodzinnych rodzicowi, który przyjął dziecko do swego gospodarstwa domowego – Niewykonywanie przez rodzica uprawnionego do ubiegania się o świadczenie przysługującego mu prawa – Obowiązek uwzględnienia wniosku złożonego przez drugiego rodzica – Wpływ tego obowiązku na żądanie zwrotu świadczeń rodzinnych przyznanych drugiemu rodzicowi

I. Wprowadzenie

1. W niniejszej sprawie Bundesfinanzgericht (federalny sąd do spraw finansowych, Austria) zwrócił się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczącym między innymi wykładni przepisów wykonawczych do art. 67 i 68 rozporządzenia (WE) nr 883/2004[2], zawartych w rozporządzeniu (WE) nr°987/2009[3].

2. Ściślej rzecz ujmując, w pytaniach czwartym i piątym, na których koncentruje się niniejsza opinia, do Trybunału zwrócono się o wyjaśnienie znaczenia i zakresu art. 60 ust. 1 zdanie trzecie rozporządzenia nr 987/2009, który to przepis stanowi, że w przypadku, gdy osoba uprawniona do ubiegania się o świadczenia rodzinne nie wykonuje swojego prawa, właściwa instytucja uwzględnia wniosek złożony przez jedną z osób wskazanych w tym przepisie.

[1] Język oryginału: francuski.

[2] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. 2004, L 166, s 1 - wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 5, s. 72; sprostowania: Dz.U. 2013, L 188, s. 10; Dz.U. 2020, L 338, s. 18).

[3] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. 2009, L 284, s. 1; sprostowania: Dz.U. 2016, L 288, s. 58; Dz.U. 2018, L 54, s. 18).

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Rozporządzenie nr 883/2004

3. Zgodnie z art. 1 rozporządzenia nr 883/2004:

„Do celów stosowania niniejszego rozporządzenia:

[…]

i) określenie »członek rodziny« oznacza:

[…]

3) jeżeli, na podstawie ustawodawstwa, które ma zastosowanie zgodnie z akapitem pierwszym i drugim [pkt 1 i 2], osoba jest uważana za członka rodziny lub członka gospodarstwa domowego tylko wtedy, gdy mieszka ona w tym samym gospodarstwie co ubezpieczony albo emeryt lub rencista, to warunek ten uważa się za spełniony, jeśli wspomniana osoba pozostaje głównie na utrzymaniu ubezpieczonego albo emeryta lub rencisty;

[…]

q) określenie »instytucja właściwa« oznacza:

i) instytucję, w której zainteresowany jest ubezpieczony w chwili składania wniosku o świadczenie […];

[…]

s) określenie »właściwe państwo członkowskie« oznacza państwo członkowskie, na terytorium którego znajduje się instytucja właściwa;

[…]

z) określenie »świadczenie rodzinne« oznacza wszelkie świadczenia rzeczowe lub pieniężne, które mają odpowiadać wydatkom rodziny, z wyłączeniem zaliczek z tytułu świadczeń alimentacyjnych oraz specjalnych świadczeń porodowych i świadczeń adopcyjnych wspomnianych w załączniku I”.

4. Artykuł 2 ust. 1 tego rozporządzenia ma następujące brzmienie:

„Niniejsze rozporządzenie stosuje się do obywateli państwa członkowskiego, bezpaństwowców i uchodźców mieszkających w państwie członkowskim, którzy podlegają lub podlegali ustawodawstwu jednego lub kilku państw członkowskich oraz do członków ich rodzin i osób pozostałych przy życiu”.

5. Artykuł 3 omawianego rozporządzenia stanowi:

„1. Niniejsze rozporządzenie stosuje się do całego ustawodawstwa odnoszącego się do następujących działów zabezpieczenia społecznego:

[…]

j) świadczeń rodzinnych.

[…]”.

6. Artykuł 7 przedmiotowego rozporządzenia stanowi:

„O ile niniejsze rozporządzenie nie stanowi inaczej, świadczenia pieniężne należne na podstawie ustawodawstwa jednego lub kilku państw członkowskich lub na podstawie niniejszego rozporządzenia, nie podlegają jakimkolwiek obniżkom, zmianom, zawieszaniu, wstrzymywaniu lub konfiskacie z powodu tego, że beneficjent lub członkowie jego rodziny mieszkają w innym państwie członkowskim niż to, w którym znajduje się instytucja odpowiedzialna za ich wypłacanie”.

7. Artykuł 67, znajdujący się w rozdziale 8 tytułu III rozporządzenia nr 883/2004, zatytułowany „Członkowie rodziny, którzy zamieszkują w innym państwie członkowskim”, stanowi:

„Osoba jest uprawniona do świadczeń rodzinnych zgodnie z ustawodawstwem właściwego państwa członkowskiego, włącznie ze świadczeniami dla członków rodziny, którzy zamieszkują w innym państwie członkowskim, tak jak gdyby zamieszkiwali oni w pierwszym państwie członkowskim. Jednak emeryt lub rencista jest uprawniony do świadczeń rodzinnych zgodnie z ustawodawstwem państwa członkowskiego właściwego ze względu na emeryturę lub rentę”.

8. Również znajdujący się w rozdziale 8, art. 68 tego rozporządzenia, zatytułowany „Zasady pierwszeństwa w przypadku zbiegu praw do świadczeń”, ma następujące brzmienie:

„1. W przypadkach, w których na podstawie ustawodawstwa więcej niż jednego państwa członkowskiego udzielane są świadczenia w tym samym okresie i dla tych samych członków rodziny, mają zastosowanie następujące zasady pierwszeństwa:

a) w przypadku świadczeń wypłacanych przez więcej niż jedno państwo członkowskie z różnych tytułów, kolejność pierwszeństwa jest następująca: w pierwszej kolejności prawa udzielane z tytułu zatrudnienia lub pracy na własny rachunek, w drugiej kolejności prawa udzielane z tytułu otrzymywania emerytury lub renty i w ostatniej kolejności prawa uzyskiwane na podstawie miejsca zamieszkania;

b) w przypadku świadczeń wypłacanych przez więcej niż jedno państwo członkowskie z tego samego tytułu, kolejność pierwszeństwa ustalana jest poprzez odniesienie do następujących kryteriów dodatkowych:

   […]

ii) w przypadku świadczeń uzyskiwanych na podstawie otrzymywania emerytur lub rent: miejsce zamieszkania dzieci, pod warunkiem że emerytura lub renta jest wypłacana na podstawie jego ustawodawstwa i, dodatkowo, w odpowiednim przypadku, najdłuższy okres ubezpieczenia lub zamieszkania na podstawie kolidujących ustawodawstw;

[…]

2. W przypadku zbiegu uprawnień, świadczenia rodzinne udzielane są zgodnie z ustawodawstwem wyznaczonym jako mające pierwszeństwo na podstawie przepisów ust. 1. Uprawnienia do świadczeń rodzinnych z tytułu innych kolidujących ustawodawstw są zawieszane do kwoty przewidzianej przez pierwsze ustawodawstwo i, w odpowiednim przypadku, określany jest dodatek dyferencyjny dla sumy, która przekracza tę kwotę. Jednakże taki dodatek dyferencyjny nie musi być przewidziany dla dzieci zamieszkujących w innym państwie członkowskim, kiedy uprawnienie do przedmiotowego świadczenia wynika wyłącznie z miejsca zamieszkania"

[…]".

9. Artykuł 68a[4] omawianego rozporządzenia, również ujęty w rozdziale 8, zatytułowany „Udzielanie świadczeń", stanowi:

„W przypadku gdy świadczenia rodzinne nie są wykorzystywane przez osobę, której powinny zostać udzielone na utrzymanie członków rodziny, właściwa instytucja wywiązuje się ze swoich prawnych obowiązków poprzez udzielenie tych świadczeń osobie fizycznej lub prawnej, która rzeczywiście utrzymuje członków rodziny, na wniosek i za pośrednictwem agencji instytucji w państwie członkowskim, w którym mają miejsce zamieszkania, lub instytucji wyznaczonej lub organu powołanego w tym celu przez właściwą władzę w państwie członkowskim, w którym mają miejsce zamieszkania".

2. Rozporządzenie nr 987/2009

10. Zgodnie z art. 60 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009:

„Wniosek o przyznanie świadczeń rodzinnych kierowany jest do instytucji właściwej. Do celów stosowania art. 67 i 68 rozporządzenia [nr 883/2004] uwzględnia się – w szczególności w odniesieniu do prawa danej osoby do ubiegania się o takie świadczenia – sytuację całej rodziny, tak jak gdyby wszystkie osoby zainteresowane podlegały ustawodawstwu zainteresowanego państwa członkowskiego i miały miejsca zamieszkania w tym państwie. W przypadku gdy osoba uprawniona do ubiegania się o świadczenia nie wykonuje swego prawa, instytucja właściwa państwa członkowskiego, którego ustawodawstwo ma zastosowanie, uwzględnia wniosek o przyznanie świadczeń rodzinnych złożony przez drugiego rodzica, osobę traktowaną jak rodzic lub przez osobę lub instytucję występującą jako opiekun dziecka lub dzieci".

[4] Artykuł ten został dodany do rozporządzenia nr 883/2004 na mocy art. 1 pkt 18 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 988/2009 z dnia 16 września 2009 r., zmieniającego rozporządzenie nr 883/2004 (Dz.U. 2009, L 284, s. 43).

B. Prawo austriackie

11. Paragraf 2 Bundesgesetz betreffend den Familienlastenausgleich durch Beihilfen (ustawy o wyrównaniu kosztów utrzymania rodziny przez zasiłki) z dnia 24 października 1967 r. (BGBl. 376/1967, (zwanej dalej „FLAG"), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym stanowi:

„1. Osobom mającym miejsce zamieszkania lub miejsce zwykłego pobytu na terytorium federalnym przysługuje prawo do zasiłku rodzinnego,

[…]

b) na pełnoletnie dzieci, które nie ukończyły 24 roku życia i które odbywają kształcenie zawodowe

[…]

2. Prawo do zasiłku rodzinnego na dziecko, o którym mowa w ust. 1, ma osoba, w której gospodarstwie domowym ono pozostaje. Osoba, w której gospodarstwie domowym dziecko nie pozostaje, a która w przeważającej mierze ponosi koszty utrzymania tego dziecka, ma prawo do zasiłku rodzinnego wtedy, gdy żadna inna osoba nie jest uprawniona do tego zasiłku na podstawie zdania pierwszego niniejszego ustępu.

3. Ilekroć w niniejszej sekcji jest mowa o »dziecku« danej osoby, należy przez to rozumieć:

a) jej zstępnych,

[…]

5. Dziecko pozostaje w gospodarstwie domowym danej osoby wtedy, gdy w przypadku jednolitego prowadzenia gospodarstwa dzieli mieszkanie z tą osobą. Pozostawanie w gospodarstwie domowym nie ustaje,

a) gdy dziecko zamieszkuje jedynie czasowo poza wspólnym mieszkaniem.

[…]".

12. Paragraf 26 ust. 1 FLAG ma następujące brzmienie:

„Każdy, kto otrzymał nienależny zasiłek rodzinny, obowiązany jest zwrócić otrzymane kwoty".

III. Okoliczności powstania sporu, postępowanie główne i pytania prejudycjalne

13. DN, urodzony w Polsce, od 2001 r. ma obywatelstwo austriackie i od tego roku zamieszkuje w Austrii. Do roku 2011 r. pozostawał on w związku małżeńskim z obywatelką polską, a w 1991 r. z tego związku urodziła się córka, również mająca obywatelstwo polskie.

14. Od 2011 r., w związku z przejściem na wcześniejszą emeryturę, DN otrzymuje od właściwych instytucji polskich i austriackich świadczenie emerytalne, którego kwota została ustalona na podstawie następujących po sobie okresów ubezpieczenia w Polsce i w Austrii.

15. W okresie od stycznia do sierpnia 2013 r. DN na swój wniosek otrzymywał przyznane przez austriackie organy podatkowe świadczenia rodzinne w postaci dodatku wyrównawczego oraz ulgi podatkowej na córkę. DN przekazywał otrzymywane przez siebie świadczenia swojej córce, która odbywała studia w Polsce. Była małżonka DN nie wnioskowała o przyznanie tych świadczeń.

16. W tym okresie DN nie otrzymywał w Polsce żadnych świadczeń rodzinnych, ponieważ jego dochody przekraczały przewidziany w przepisach tego państwa członkowskiego pułap dla korzystania z takich zasiłków.

17. Decyzją z dnia 12 listopada 2014 r. austriackie organy podatkowe zażądały zwrotu dodatku wyrównawczego i ulg podatkowych przyznanych DN, ponieważ, z uwagi na otrzymywanie świadczenia emerytalnego z tytułu wcześniejszego przejścia na emeryturę z Polski oraz na miejsce pobytu jego córki w tym państwie, zgodnie z zasadami pierwszeństwa ustanowionymi w art. 68 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004, Austria ma jedynie kompetencję dodatkową, jeśli chodzi o udzielanie świadczeń rodzinnych. Ponadto, jako alternatywny powód żądania zwrotu, organ podatkowy wskazał, że zgodnie z § 2 ust. 2 FLAG prawo do austriackiego zasiłku rodzinnego przysługuje wyłącznie matce, zamieszkującej z córką w Polsce. Organ wywnioskował z tego, że zgodnie z § 26 ust. 1 FLAG należy dochodzić zwrotu tych świadczenia od ojca, mimo że matka, która powinna o nie wnioskować, nie mogłaby już ich otrzymać z uwagi na upływ terminu.

18. Twierdząc, że Austria, na podstawie art. 68 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2004 w związku z odpowiednimi przepisami FLAG, jest obowiązana wypłacać mu świadczenia rodzinne, DN wniósł skargę na tę decyzję do Bundesfinanzgericht (federalnego sądu do spraw finansowych).

19. W tych okolicznościach Bundesfinanzgericht (federalny sąd do spraw finansowych) postanowił w dniu 19 marca 2021 r. zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

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

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

3) Jeżeli dla wykładni pojęcia „państwa emerytury” wystarczy samo otrzymywanie emerytury lub renty:

Czy w przypadku otrzymywania emerytury, do której prawo wynika z rozporządzeń dotyczących pracowników migrujących, a wcześniej z wykonywania pracy w państwie członkowskim w okresie, gdy państwo zamieszkania lub oba państwa nie były jeszcze członkami Unii lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego, sformułowanie „w odpowiednim przypadku, określany jest dodatek dyferencyjny dla sumy, która przekracza tę kwotę" zawarte w art. 68 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia 883/2004 należy interpretować w świetle wyroku z dnia 12 czerwca 1980 r., 733/79, Laterza [EU:C:1980:156], w ten sposób, że prawo Unii gwarantuje świadczenia rodzinne na najwyższym możliwym poziomie również w przypadku otrzymywania emerytury lub renty?

4) Czy art. 60 ust. 1 zdanie trzecie rozporządzenia 987/2009 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on § 2 ust. 5 FLAG 1967, zgodnie z którym w przypadku rozwodu rodzicowi prowadzącemu gospodarstwo domowe przysługuje prawo do zasiłku rodzinnego i ulgi na dziecko tak długo, jak pełnoletnie i studiujące dziecko należy do jego gospodarstwa domowego, nawet jeżeli ten rodzic nie złożył wniosku w państwie zamieszkania ani w państwie emerytury, w związku z czym drugi rodzic, który jako emeryt mieszka w Austrii i faktycznie jako jedyny ponosi koszty utrzymania dziecka, może oprzeć prawo do zasiłku rodzinnego i ulgi na dziecko wobec instytucji państwa członkowskiego, którego przepisy mają pierwszeństwo, bezpośrednio na art. 60 ust. 1 zdanie trzecie rozporządzenia 987/2009?

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

6) Czy przepisy dotyczące procedury dialogu przewidziane w art. 60 rozporządzenia nr 987/2009 należy interpretować w ten sposób, że instytucje państw członkowskich przeprowadzają taką procedurę nie tylko w przypadku przyznawania świadczeń rodzinnych, ale również w przypadku zwrotu świadczeń rodzinnych?"

IV. Postępowanie przed Trybunałem

20. Uwagi na piśmie złożyli rząd czeski i Komisja Europejska.

V. Analiza prawna

21. Zgodnie z wnioskiem Trybunału w niniejszej opinii skoncentruję się na pytaniach czwartym i piątym.

A. W przedmiocie przeformułowania pytań

22. Poprzez pytania czwarte i piąte sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy przepisy art. 60 ust. 1 zdanie trzecie rozporządzenia nr 987/2009 stoją na przeszkodzie przepisowi krajowemu takiemu jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, zastrzegającemu prawo do świadczeń rodzinnych dla rodzica zamieszkującego z dzieckiem, z takim skutkiem, że nawet w przypadku niezłożenia wniosku o przyznanie świadczeń przez tego rodzica, drugi rodzic, który faktycznie jako jedyny ponosi koszty utrzymania dziecka, nie może otrzymywać tych świadczeń.

23. Zdaniem sądu odsyłającego należy zatem ustalić, czy w okolicznościach takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym drugi rodzic może wywodzić prawo do świadczeń rodzinnych z tego przepisu.

24. Jeśli chodzi o tę kwestię, według mnie, odpowiedzi sądowi odsyłającemu może dostarczyć wyrok Trapkowski [5]. W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał przypomniał w pierwszej kolejności, że rozporządzenia nr 987/2009 i 883/2004 nie wskazują osób uprawnionych do świadczeń rodzinnych [6], nawet jeśli ustalają zasady pozwalające na wskazanie osób mogących ubiegać się o te świadczenia [7]. Następnie Trybunał zauważył, że zarówno z brzmienia, jak i z systematyki art. 60 ust. 1 zdanie trzecie rozporządzenia nr 987/2009 wynika, że należy dokonać rozróżnienia pomiędzy złożeniem wniosku o świadczenia rodzinne a prawem do pobierania takich świadczeń [8]. Opierając się również na treści tego przepisu Trybunał podkreślił, że wystarczy, by jedna z osób mogących ubiegać się o świadczenia rodzinne złożyła wniosek o przyznanie takich świadczeń, aby właściwa instytucja państwa członkowskiego była zobowiązana uwzględnić wniosek drugiego rodzica, gdyż prawo Unii nie stoi na przeszkodzie temu, by taka instytucja, stosując prawo krajowe, doszła do wniosku, że osobą uprawnioną do pobierania świadczeń rodzinnych na dziecko jest inna osoba niż osoba, która złożyła wniosek o przyznanie tych świadczeń [9].

25. Z orzecznictwa tego wynika, że art. 60 ust. 1 zdanie trzecie rozporządzenia nr 987/2009 w żadnym razie nie nakazuje państwu członkowskiemu przyznania świadczenia „drugiemu rodzicowi", w sytuacji gdy rodzic mogący ubiegać się o świadczenia rodzinne nie wykonał przysługującego mu prawa. W konsekwencji przepis ten w żadnym razie nie sprzeciwiałby się temu, aby w okolicznościach takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, właściwa austriacka instytucja oddaliła złożony przez DN wniosek o przyznanie tych świadczeń w świetle przesłanek ich udzielania.

26. Niemniej należy zauważyć, że problematyka w niniejszym sporze nie jest w istocie analogiczna do tej, która była badana w wyroku Trapkowski, ponieważ właściwa austriacka instytucja najpierw uwzględniła złożony przez DN wniosek o przyznanie świadczeń na jego córkę. Dopiero później wspomniana instytucja zażądała zwrotu kwot odpowiadających przyznanym DN świadczeniom rodzinnym powołując, jako alternatywny powód żądania zwrotu, przepisy krajowe przewidujące, po pierwsze, że zasiłki rodzinne są udzielane osobie, w której gospodarstwie domowym pozostaje dziecko, a po drugie, że każdy, kto otrzymał nienależny zasiłek rodzinny, obowiązany jest zwrócić otrzymane kwoty. Sąd odsyłający będzie zatem musiał wypowiedzieć się co do istotności tych zarzutów, aby orzec w przedmiocie żądania zwrotu świadczeń rodzinnych, z którym wystąpił organ podatkowy.

27. W tej sytuacji wykładnia przepisu art. 60 ust. 1 zdanie trzecie rozporządzenia nr 987/2009 może mieć decydujący wypływ na rozstrzygnięcie sporu, ponieważ w niniejszym przypadku austriackie organy podatkowe, wobec niezłożenia wniosku przez matkę, uwzględniły wniosek złożony przez ojca i przyznały mu świadczenia rodzinne na dziecko. Innymi słowy, sąd odsyłający

[5] Wyrok z dnia 22 października 2015 r. (C-378/14, EU:C:2015:720, zwany dalej „wyrokiem Trapkowski").

[6] Trybunał wyjaśnia, że z brzmienia art. 67 rozporządzenia nr 883/2004 jasno wynika, iż osoby uprawnione do świadczeń rodzinnych są określone zgodnie z prawem krajowym (zob. wyrok Trapkowski, pkt 44).

[7] Wyrok Trapkowski, pkt 43.

[8] Wyrok Trapkowski, pkt 46.

[9] Wyrok Trapkowski, pkt 47, 48.

będzie miał za zadanie ustalić, czy w takich okolicznościach wspomniane przepisy sprzeciwiają się przepisowi krajowemu, który umożliwia dochodzenie zwrotu świadczeń rodzinnych na dziecko wypłaconych DN.

28. W tych okolicznościach, w celu udzielenia sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie sporu, moim zdaniem niezbędne jest przeformułowanie pytań skierowanych przez ten sąd do Trybunału [10].

29. Proponuję zatem, aby Trybunał przeformułował pytania czwarte i piąte w następujący sposób:

Czy art. 60 ust. 1 zdanie trzecie rozporządzenia nr 987/2009 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisowi krajowemu umożliwiającemu dochodzenie zwrotu świadczeń rodzinnych przyznanych - wobec niewykonania przez osobę uprawnioną do ubiegania się o te świadczenia przysługującego jej prawa – osobie wskazanej w tym przepisie, której wniosek został uwzględniony przez właściwą instytucję?

B. W przedmiocie przeformułowanych pytań

30. Przeformułowane w ten sposób pytania wymagają zatem dokonania wykładni przepisu art. 60 ust. 1 zdanie trzecie rozporządzenia nr 987/2009. Ponieważ wspomniane rozporządzenie zostało przyjęte w celu wykonania rozporządzenia nr 883/2004, moim zdaniem niezbędne jest zrozumienie przedmiotu i celu przepisów ustanowionych w dziedzinie świadczeń rodzinnych w tym drugim rozporządzeniu. Przyjęcie takiego podejścia wydaje mi się w niniejszym przypadku tym bardziej konieczne, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału znaczenie i zakres art. 60 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009 powinny, ze względu na odesłanie do art. 67 i 68 rozporządzenia nr 883/2004, być badane w świetle przepisów tych ostatnich artykułów [11].

31. Aby zapewnić swobodę przepływu pracowników zdefiniowaną w art. 45 TFUE, art. 48 tego traktatu przewiduje zasadniczo wprowadzenie mechanizmu koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego, regulowana pierwotnie przepisami rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 [12], którego mechanizmy stały się zbyt skomplikowane [13], jest obecnie uregulowana rozporządzeniem nr 883/2004. Jak wynika z jego motywu 4 [14], celem tego rozporządzenia, podobnie jak wcześniej rozporządzenia 1408/71 [15], nie jest harmonizacja systemów zabezpieczenia społecznego, lecz jedynie zapewnienie ich koordynacji.

[10] Zobacz podobnie wyrok z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie) (C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 68 i przytoczone tam orzecznictwo).

[11] Wyrok z dnia 18 września 2019 r., Moser (C-32/18, EU:C:2019:752, pkt 34).

[12] Rozporządzenie Rady z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz.U. 1971, L 149, s. 2)

[13] Jeśli chodzi o tę kwestię, w motywie 3 rozporządzenia nr 883/2004 podkreślono, że „wspólnotowe zasady koordynacji" są „skomplikowane i nadmiernie rozbudowane" oraz że nieodzowna jest ich zmiana „przy jednoczesnym ich unowocześnieniu i uproszczeniu".

[14] W myśl motywu 4 rozporządzenia nr 883/2004: „Niezbędne jest uwzględnienie szczególnych cech ustawodawstwa krajowego w zakresie zabezpieczenia społecznego i stworzenie jedynie systemu koordynacji".

[15] Zobacz podobnie wyrok z dnia 26 września 2000 r., Engelbrecht (C-262/97, EU:C:2000:492, pkt 35, 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

32. Aby zrealizować ten cel, w rozporządzeniu nr°883/2004 ustanowiono między innymi normy kolizyjne umożliwiające, w przypadku występowania kilku praw właściwych lub braku prawa właściwego, ustalenie przepisów z dziedziny zabezpieczenia społecznego, według jakich powinny zostać przyznane świadczenia. Normy te, ustanowione w art. 11 i 16 wspomnianego rozporządzenia, oparte są przede wszystkim na ogólnej zasadzie jedności prawa właściwego [16].

33. Niemniej rozporządzenie nr 883/2004 przewiduje odstępstwa mające zastosowanie do różnych kategorii świadczeń. I tak, jeśli chodzi o świadczenia rodzinne, art. 67 rozporządzenia nr 883/2004 określa państwo członkowskie lub państwa członkowskie właściwe do przyznania takich świadczeń [17]. W tym celu w przepisie tym ustanowiono zasadę, zgodnie z którą dana osoba może ubiegać się o świadczenia rodzinne na rzecz członków rodziny, którzy zamieszkują w państwie członkowskim innym niż państwo właściwe do wypłaty tych świadczeń, tak jak gdyby zamieszkiwali oni w tym ostatnim państwie członkowskim [18]. Jak orzekł Trybunał, art. 67 rozporządzenia nr 883/2004 ma zasadniczo na celu uniemożliwienie państwu członkowskiemu uzależnienia przyznania świadczeń rodzinnych lub ustalania ich wysokości od warunku zamieszkiwania członków rodziny pracownika w państwie członkowskim wypłacającym świadczenie [19].

34. Artykuł 67 tego rozporządzenia ustanawia zatem fikcję prawną, zgodnie z którą uwzględnia się całą rodzinę tak, jak gdyby wszystkie zainteresowane osoby podlegały ustawodawstwu właściwego państwa członkowskiego i zamieszkiwały w tym państwie. Innymi słowy artykuł ten wymaga całościowego podejścia [20], ponieważ na podstawie tego przepisu właściwa instytucja, ustalając prawo do świadczeń rodzinnych, obowiązana jest zbadać sytuację całej rodziny. Taka koncepcja została zresztą przyjęta przez Trybunał, który dokonując wykładni rozporządzeń w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego orzekł, że świadczenia rodzinne ze swej natury nie mogą być należne danej osobie w oderwaniu od jej sytuacji rodzinnej [21]. Jak słusznie podkreśla Komisja, wynika z tego, że prawo do świadczeń rodzinnych nie przysługuje jednemu z rodziców, lecz rodzinie.

35. Moim zdaniem to całościowe podejście jest w pełni zgodne z celem, jakiemu służą świadczenia rodzinne zgodnie z rozporządzeniem nr°883/2004. Jeśli chodzi o tę kwestię, aby ustalić, czy dane świadczenie jest świadczeniem rodzinnym w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. j) tego rozporządzenia, należy odwołać się do treści art. 1 lit. z) tego rozporządzenia, zgodnie z którym określenie „świadczenie rodzinne” oznacza wszelkie świadczenia rzeczowe lub pieniężne, *które mają odpowiadać wydatkom rodziny*, z wyłączeniem zaliczek z tytułu świadczeń alimentacyjnych oraz specjalnych świadczeń porodowych i świadczeń adopcyjnych wspomnianych w załączniku

[16] Artykuł 11 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 883/2004 stanowi: „Osoby, do których stosuje się niniejsze rozporządzenie, podlegają ustawodawstwu tylko jednego państwa członkowskiego”.

[17] Artykuł 68 rozporządzenia nr 883/2004 określa zasady pierwszeństwa w przypadku zbiegu ustawodawstw i praw do świadczeń. Pragnę jednakże zauważyć, że przepisy te, jak się wydaje, nie mają zastosowania w niniejszym przypadku. Z samej treści postanowienia odsyłającego wynika bowiem, że w okresie, którego dotyczy spór w postępowaniu głównym, żadne świadczenie rodzinne nie było wypłacane w Polsce. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału sytuacja zbiegu praw w rozumieniu tego artykułu oznacza, że świadczenia są rzeczywiście należne w kilku państwach członkowskich. Zobacz podobnie wyrok Trapkowski, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo.

[18] Wyrok z dnia 18 września 2019 r., Moser (C-32/18, EU:C:2019:752, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).

[19] Zobacz wyroki: z dnia 18 września 2019 r., Moser (C-32/18, EU:C:2019:752, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 25 listopada 2021 r., Finanzamt Österreich (Zasiłki rodzinne dla pracowników organizacji humanitarnych) (C-372/20, EU:C:2021:962, pkt 76).

[20] Jeśli chodzi o prezentację celu art. 67 rozporządzenia nr 883/2004 i zasad, na których opiera się ten przepis, zob. M. Fuchs i R. Cornelissen, EU Social Security Law, A Commentary on EU Regulations 883/2004 and 987/2009, C.H. Beck. Hart. Nomos, 2015, s. 405 i nast.

[21] Zobacz podobnie wyroki z dnia 26 listopada 2009 r., Slanina (C-363/08, EU:C:2009:732, pkt 31) i z dnia 2 kwietnia 2020 r., Caisse pour l’avenir des enfants (Dziecko współmałżonka pracownika przygranicznego) (C-802/18, EU:C:2020:269, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo). Mimo że wyrok ten dotyczył wykładni art. 73 rozporządzenia nr 1408/71, brzmienie tego przepisu jest bardzo zbliżone do brzmienia art. 67 rozporządzenia nr 883/2004.

I do tego rozporządzenia. W oparciu o tę definicję Trybunał konsekwentnie orzeka, że świadczenia rodzinne mają na celu pomoc społeczną dla pracowników mających na utrzymaniu rodzinę poprzez udział całej społeczności w pokryciu związanych z tym kosztów. Ponadto Trybunał wyjaśnił, że wyrażenie „opowiadać wydatkom rodziny" należy rozumieć jako odniesienie do publicznego wkładu w budżet rodzinny mającego na celu zmniejszenie obciążeń wynikających z utrzymania dzieci [22].

36. Ten cel znajduje również odzwierciedlenie w przepisie art. 68a rozporządzenia nr 883/2004, który zmierza do zapewnienia, aby beneficjenci świadczeń rodzinnych wykorzystywali je zgodnie z przeznaczeniem. Mając to na uwadze przepis ten przewiduje, że w przypadku gdy beneficjent świadczenia nie wykorzystuje przysługującego mu zasiłku rodzinnego na utrzymanie członków rodziny, kwota tych świadczeń rodzinnych wypłacana jest osobie, która rzeczywiście zaspokaja potrzeby członków rodziny.

37. Przedmiot i cel świadczeń rodzinnych są zatem decydującymi kryteriami dotyczącymi stosowania i wdrażania zasad przewidzianych w tym względzie w rozporządzeniu nr°883/2004. Wynika z tego, że art. 60 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009 należy odczytywać i interpretować w świetle tych cech. Jeśli chodzi o tę kwestię wspomniany artykuł [23] stanowi w istocie, że w przypadku niewykonywania prawa przez osobę, która może ubiegać się o świadczenia rodzinne, instytucja właściwa państwa członkowskiego, którego ustawodawstwo ma zastosowanie, powinna „uwzględnić" wniosek złożony przez inne osoby wskazane w tym przepisie, wśród których wymieniony został „drugi rodzic".

38. Moim zdaniem art. 60 ust. 1 zdanie trzecie rozporządzenia nr 987/2009 jest wyrazem podejścia rodzinnego usankcjonowanego w dziedzinie świadczeń rodzinnych przez rozporządzenie nr°883/2004. Uważam bowiem, że nakazując uwzględnić wniosek złożony przez „drugiego rodzica", tak jak gdyby składał go rodzic uprawniony do świadczeń rodzinnych, prawodawca Unii chciał mieć pewność, że w każdej sytuacji wspomniane świadczenia, zgodnie z ich przedmiotem, będą stanowiły wkład do budżetu rodzinnego i rekompensowały wydatki ponoszone przez osobę, która rzeczywiście utrzymuje dziecko.

39. W związku z tym uważam, podążając za przedstawionym wyżej tokiem rozumowania, że żądanie zwrotu kwot odpowiadających świadczeniom rodzinnym jest możliwe wyłącznie pod warunkiem, że nie narusza ono zasad działania mechanizmów wprowadzonych w dziedzinie świadczeń rodzinnych przez rozporządzenia nr 883/2004 i 987/2009. Z tego powodu, aby ocenić zasadność żądania zwrotu, należy zweryfikować, czy w następstwie wniosku złożonego przez jedną z osób, o których mowa w art. 60 ust. 1 zdanie trzecie rozporządzenia nr 987/2009, ocena całościowej sytuacji rodziny przeprowadzona przez właściwą instytucję doprowadziła do wniosku, że te świadczenia rodzinne są rzeczywiście przeznaczane na wydatków rodziny. Jeżeli odpowiedź jest twierdząca, moim zdaniem przepisy tego artykułu sprzeciwiają się możliwości żądania zwrotu świadczeń rodzinnych, nawet jeżeli właściwa instytucja przyznała te świadczenia osobie, która nie jest wskazana przez prawo krajowe jako osoba się o nie mogąca ubiegać.

[22] Wyrok z dnia 28 października 2021 r., ASGI i in. (C-462/20, EU:C:2021:894, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).

[23] Przepis art. 60 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009 nie znajdował się w pierwotnym projekcie przekazanym przez Komisję Radzie i Parlamentowi Europejskiemu. Został on wprowadzony w drodze poprawki w pierwszym czytaniu tekstu przez Parlament Europejski. Jednakże uzasadnienie tej poprawki nie zostało wskazane w materiałach przygotowawczych (Dz.U. 2004, C 76E, s. 178).

40. Taka analiza jest zresztą spójna z orzecznictwem Trybunału. Wprawdzie, jak przypomniał on w wyroku Trapkowski [24], wymagane przez art. 60 ust. 1 zdanie trzecie rozporządzenia nr 987/2009 uwzględnienie wniosku złożonego przez osobę wskazaną w tym przepisie, nie stoi na przeszkodzie temu, by właściwa instytucja państwa członkowskiego przyznała świadczenia rodzinne innej osobie niż wnioskodawca, ponieważ przesłanki przyznawania tych świadczeń, w tym ustalenie osoby uprawnionej do ich pobierania, podlegają prawu krajowemu. Jednakże ze sformułowań użytych w tym wyroku w żadnym razie nie wynika, że właściwa instytucja musi zawsze dojść do takiego wniosku. Przewidziana w tym artykule całościowa analiza sytuacji rodziny daje bowiem właściwej instytucji możliwość przyznania świadczeń rodzinnych innej osobie niż wskazana na podstawie prawa krajowego.

41. W takiej sytuacji zakwestionowanie przyznania świadczenia w oparciu o kryteria określone w prawie krajowym nie może skutkować naruszeniem zasad działania mechanizmów koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego ustanowionych rozporządzeniem nr°883/2004. Pragnę w tym względzie przypomnieć, że o ile przesłanki przyznawania świadczeń rodzinnych są określane zgodnie z prawem krajowym, o tyle państwa członkowskie, wykonując tę kompetencję, powinny przestrzegać prawa Unii [25]. Wynika z tego moim zdaniem, że ustalenie na podstawie prawa krajowego osoby uprawnionej do świadczeń rodzinnych nie może skutkować dochodzeniem zwrotu tych świadczeń, jeżeli w następstwie zastosowania procedury przewidzianej w art. 60 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009, świadczenia te spełniły swój cel.

42. W każdym razie do dokonania oceny zasadności żądania austriackich organów podatkowych dotyczącego zwrotu świadczeń rodzinnych wyłącznie właściwy jest sąd krajowy, którego zadaniem jest zbadanie całokształtu konkretnych okoliczności danego przypadku. Niemniej w mojej ocenie, w świetle okoliczności przedstawionych przez sąd odsyłający, proponowana przeze mnie wykładnia przepisu art. 60 ust. 1 zdanie trzecie rozporządzenia nr 987/2009 stoi na przeszkodzie dochodzeniu zwrotu świadczeń rodzinnych.

43. Prawo austriackie wskazywało bowiem byłą małżonkę DN jako osobę uprawnioną do ubiegania się o świadczenia rodzinne na swoją pełnoletnią córkę, z którą mieszkała w Polsce. Ponieważ matka nie wykonała swojego prawa, DN złożył do właściwej instytucji austriackiej wniosek o przyznanie tych świadczeń. Instytucja ta uwzględniła ten wniosek i przyznała DN świadczenia rodzinne, przy czym DN przekazywał całą ich kwotę swojej córce. Ponadto sąd odsyłający zwraca uwagę, że gdyby DN miał zostać zobowiązany do zwrotu świadczeń rodzinnych, jego była małżonka nie mogłaby ich uzyskać, ponieważ zgodnie z prawem austriackim upłynął termin na ubieganie się o wypłatę wspomnianych świadczeń.

44. W świetle tych okoliczności pragnę przede wszystkim stwierdzić, że złożony przez DN wniosek został uwzględniony i zostały mu przyznane świadczenia rodzinne, ponieważ właściwa instytucja zastosowała procedurę dotyczącą wykonywania art. 67 i 68 rozporządzenia nr 883/2004, przewidzianą w art. 60 ust. 1 rozporządzenia nr 987/2009. Następnie pragnę zauważyć, że mimo iż świadczenia rodzinne nie zostały wypłacone matce, świadczenia te zostały rzeczywiście przeznaczone na utrzymanie dziecka, na które zostały przyznane.

45. Wydaje mi się, że w tych okolicznościach skutkiem wymaganego przez prawo krajowe zwrotu świadczeń rodzinnych byłoby przekreślenie zasad koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego ustanowionych przez prawodawcę Unii w dziedzinie świadczeń rodzinnych.

[24] Punkt 48 tego wyroku.

[25] Zobacz podobnie wyrok z dnia 2 kwietnia 2020 r., Caisse pour l'avenir des enfants (Dziecko współmałżonka pracownika przygranicznego) (C-802/18, EU:C:2020:269, pkt 68, 69 i przytoczone tam orzecznictwo).

VI. Wnioski

46. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał udzielił następującej odpowiedzi na przeformułowane pytania prejudycjalne czwarte i piąte przedłożone przez Bundesfinanzgericht (federalny sąd do spraw finansowych, Austria):

Artykuł 60 ust. 1 zdanie trzecie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego stoi na przeszkodzie przepisowi krajowemu umożliwiającemu dochodzenie zwrotu świadczeń rodzinnych przyznanych - wobec niewykonania przez osobę uprawnioną do ubiegania się o te świadczenia przysługującego jej prawa – osobie wskazanej w tym przepisie, której wniosek został uwzględniony przez właściwą instytucję, w sytuacji gdy świadczenia te zostały rzeczywiście przeznaczone na utrzymanie członków rodziny, na których zostały przyznane.