Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JÁNA MAZÁKA
przedstawiona w dniu 16 lutego 2012 r.[1]

Sprawy połączone C-611/10 i C-612/10

Waldemar Hudziński
przeciwko
Agentur für Arbeit Wesel – Familienkasse
i
Jarosław Wawrzyniak
przeciwko
Agentur für Arbeit Mönchengladbach – Familienkasse

[wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożone przez Bundesfinanzhof (Niemcy)]

Zabezpieczenie społeczne — Zasiłek na dziecko — Artykuł 14 pkt 1 lit. a) i art. 14a pkt 1 lit. a) rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 — Zatrudnienie przejściowe w innym państwie członkowskim — Ustawodawstwo właściwe — Prawo innego państwa członkowskiego niż państwo właściwe do przyznania zasiłku na dziecko

I – Wprowadzenie

1. Dwoma odrębnymi postanowieniami z dnia 21 października 2010 r., które wpłynęły do Trybunału w dniu 23 grudnia 2010 r., Bundesfinanzhof (federalny trybunał finansowy w Niemczech) zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniami prejudycjalnymi na podstawie art. 267 TFUE w przedmiocie wykładni odpowiednio art. 14 pkt 1 lit. a) i art. 14a pkt 1 lit. a) 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, zmienionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 118/97 z dnia 2 grudnia 1996 r.[2], zmienionego rozporządzeniem (WE) nr 647/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 kwietnia 2005 r.[3] (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1408/71").

2. Postanowienia zostały wydane w ramach dwóch postępowań, z których oba dotyczyły uprawnienia do zasiłku na dziecko w Niemczech: jeśli chodzi o sprawę C-611/10, w postępowaniu pomiędzy W. Hudzińskim, obywatelem polskim, który pracował jako pracownik sezonowy w Niemczech, a Agentur für Arbeit Wesel – Familienkasse, natomiast jeśli chodzi o sprawę C-612/10, w postępowaniu pomiędzy J. Wawrzyniakiem, obywatelem polskim, który pracował w Niemczech jako „pracownik oddelegowany", a Agentur für Arbeit Mönchengladbach – Familienkasse.

1 — Język oryginału: angielski.
2 — Dz.U. 1997, L 28, s. 1.
3 — Dz.U. L 117, s. 1.

3. Sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, w jakim zakresie państwu członkowskiemu nieposiadającemu właściwości, którego ustawodawstwo zgodnie z rozporządzeniem nr 1408/71, nie jest ustawodawstwem znajdującym zastosowanie wobec pracownika, mimo wszystko przysługuje prawo do przyznania danemu pracownikowi świadczenia rodzinnego, takiego jak sporny zasiłek na dziecko. W związku z powyższym dąży on do wyjaśnienia niektórych aspektów wyroku w sprawie Bosmann, w którym Trybunał, orzekając, że w okolicznościach tej sprawy Niemcy nie były zobowiązane do przyznania zasiłku na dziecko, zauważył, że państwo członkowskie zamieszkania nie może zostać pozbawione prawa do przyznania takiego zasiłku osobom posiadającym miejsce zamieszkania na jego terytorium [4].

II – Ramy prawne

A – *Prawo Unii Europejskiej (UE)*

4. W zakresie istotnym dla celów niniejszej sprawy art. 13 rozporządzenia nr 1408/71 zatytułowany „Zasady ogólne" stanowi, co następuje odnośnie do określenia ustawodawstwa właściwego:

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

[…]".

5. Artykuł 14 rozporządzenia nr 1408/71, zatytułowany „Zasady szczególne stosowane do osób, innych niż marynarze, wykonujących pracę za wynagrodzeniem", stanowi:

„Artykuł 13 ust. 2 lit. a) stosuje się z uwzględnieniem następujących wyjątków i sytuacji szczególnych:

1. a) Pracownik najemny zatrudniony na terytorium państwa członkowskiego przez przedsiębiorstwo, w którym jest zwykle zatrudniony i przez które został skierowany [oddelegowany] do wykonywania pracy na terytorium innego państwa członkowskiego, podlega nadal ustawodawstwu pierwszego państwa członkowskiego, pod warunkiem że przewidywany okres wykonywania tej pracy nie przekracza dwunastu miesięcy i że nie został on skierowany [oddelegowany] w miejsce innej osoby, której okres skierowania [oddelegowania] upłynął;

[…]".

4 — Wyrok z dnia 20 maja 2008 r. w sprawie C-352/06, Zb.Orz. s. I-3827, pkt 27–32.

6. Artykuł 14a rozporządzenia nr 1408/71 zatytułowany, „Specjalne zasady mające zastosowanie do osób prowadzących działalność na własny rachunek innych niż marynarze", stanowi:

„Artykuł 13 ust. 2 lit. b) stosuje się z uwzględnieniem następujących wyjątków i okoliczności:

1. a) Osoba zwykle prowadząca działalność na własny rachunek na terytorium państwa członkowskiego i wykonująca pracę na terytorium innego państwa członkowskiego w dalszym ciągu podlega ustawodawstwu pierwszego państwa członkowskiego, pod warunkiem że przewidywany okres wykonywania pracy nie przekracza 12 miesięcy.

[…]".

7. Artykuł 73 rozporządzenia nr 1408/71, zatytułowany „Pracownicy najemni lub osoby prowadzące działalność na własny rachunek, których członkowie rodziny zamieszkują w państwie członkowskim innym niż państwo właściwe", stanowi:

„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".

B – *Ustawodawstwo krajowe*

8. W Einkommensteuergesetz (niemieckiej ustawie związkowej o podatku dochodowym, zwanej dalej „EStG") § 62 ust. 1 zatytułowany „Zakres podmiotowy" stanowi:

„W odniesieniu do dzieci w rozumieniu § 63 osoba fizyczna uprawniona jest do zasiłku na dziecko na mocy ustawy:

1) jeśli posiada miejsce zamieszkania lub zwykłego pobytu na terytorium kraju lub

2) jeśli osoba nieposiadająca ani miejsca zamieszkania, ani miejsca zwykłego pobytu na terytorium państwa:

a) bez ograniczeń podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym zgodnie z § 1 ust. 2 lub

b) jest traktowana jak osoba bez ograniczeń podlegająca opodatkowaniu podatkiem dochodowym zgodnie z § 1 ust. 3".

9. W zakresie istotnym dla niniejszej sprawy § 65 EStG stanowi, co następuje:

„1. Zasiłek na dziecko pozostające na utrzymaniu nie przysługuje, jeśli na takie dziecko wypłacane jest jedno z poniżej wymienionych świadczeń albo jeśli takie świadczenie mogłoby być wypłacane, gdyby został złożony odpowiedni wniosek:

1) […]

2) świadczenia na dzieci przyznane w innym państwie i stanowiące odpowiednik zasiłku na dziecko pozostające na utrzymaniu lub jednego ze świadczeń wymienionych w pkt 1;

3. […]

2. Gdy w przypadkach przewidzianych w ust. 1 pkt 1 kwota brutto innego świadczenia jest niższa niż zasiłek na dziecko należny zgodnie z § 66, zasiłek na dziecko zostaje wypłacony w wysokości odpowiadającej różnicy między tymi kwotami, pod warunkiem że wynosi ona co najmniej 5 EUR".

III – Skargi wniesione do Bundesfinanzhof i pytania prejudycjalne

A – *Sprawa C-611/10*

10. W. Hudziński jest obywatelem polskim i w Polsce wykonuje działalność zawodową na własny rachunek jako rolnik, a także jest objęty polskim ubezpieczeniem społecznym.

11. W okresie od dnia 20 sierpnia 2007 r. do dnia 7 grudnia 2007 r. pracował w Niemczech jako pracownik sezonowy w przedsiębiorstwie ogrodniczym.

12. Po złożeniu wniosku skarżący był zgodnie z § 1 ust. 3 EStG traktowany w Niemczech jako osoba bez ograniczeń podlegająca opodatkowaniu podatkiem dochodowym za 2007 r.

13. W. Hudziński złożył wniosek na podstawie § 62 i nast. EStG o przyznanie mu zasiłku na jego dwoje dzieci w wysokości 154 EUR miesięcznie na każde z nich za okres świadczenia pracy w charakterze pracownika sezonowego w Niemczech.

14. Agentur für Arbeit Wesel – Familienkasse oddaliła wniosek, jak również zażalenie. Skarga na tę odmowę wniesiona do Finanzgericht (sądu finansowego) została oddalona.

15. W związku z powyższym W. Hudziński wniósł odwołanie od wyroku Finanzgericht do sądu krajowego.

16. W skardze wszczynającej postępowanie w sprawie W. Hudziński podniósł w szczególności, że z wyroku w sprawie Bosmann [5] wynika, iż zgodnie z art. 13 i nast. rozporządzenia nr 1408/71 państwo członkowskie, które nie jest właściwe na podstawie tego rozporządzenia, powinno jednak przyznać świadczenia rodzinne, jeżeli spełnione zostały odpowiednie przesłanki zawarte w prawie krajowym – w tym przypadku w § 62 i nast. EStG.

17. Sąd krajowy stoi w tym względzie na stanowisku, że nawet po wydaniu wyroku w sprawie Bosmann [6] państwo członkowskie, które nie jest właściwe na podstawie art. 14a pkt 1 lit. a) rozporządzenia nr 1408/71, nie ma prawa przyznać świadczeń rodzinnych danej osobie na podstawie prawa krajowego, chyba że w przeciwnym wypadku osoba ta poniosłaby ujemne skutki prawne w związku ze skorzystaniem z prawa do swobodnego przemieszczania się, co jednak nie ma miejsca w przypadku W. Hudzińskiego.

18. Jeśli okaże się, że państwo członkowskie, które nie jest właściwe, w istocie posiada prawo do przyznawania świadczeń rodzinnych bez względu na to, czy skorzystanie z prawa do swobody przepływu wiąże się z ujemnymi skutkami prawnymi, sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy prawo takie mogłoby powstać w okolicznościach sprawy toczącej się przed nim, w których – w przeciwieństwie do sytuacji, jaka miała miejsce w sprawie Bosmann [7] – ani pracownik, ani jego dzieci nie zamieszkują w państwie nieposiadającym właściwości ani nie mają w nim miejsca zwykłego pobytu.

5 — Wyżej wymieniony w przypisie 4.

6 — Wyżej wymieniony w przypisie 4.

7 — Wyżej wymieniony w przypisie 4.

19. W tej sytuacji Bundesfinanzof postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 14 [pkt] 1 lit. a) rozporządzenia nr 1408/71 należy interpretować w ten sposób, że nieposiadające właściwości na podstawie tego przepisu państwo członkowskie w każdym wypadku nie ma prawa do przyznania na podstawie jego przepisów krajowych świadczeń rodzinnych na rzecz pracownika zatrudnionego jedynie przejściowo na jego terytorium, jeżeli ani pracownik, ani jego dzieci nie zamieszkują w państwie nieposiadającym właściwości i nie mają w nim miejsca zwykłego pobytu?”.

B – *Sprawa C-612/10*

20. J. Wawrzyniak jest obywatelem polskim, który zamieszkuje wraz z żoną i córką w Polsce, gdzie jest ubezpieczony w ramach systemu zabezpieczenia społecznego.

21. Od lutego do grudnia 2006 r. J. Wawrzyniak pracował w Niemczech jako „pracownik oddelegowany”. Za rok 2006 zażądano od niego i jego żony zapłaty podatku dochodowego w Niemczech.

22. J. Wawrzyniak wnioskował o wypłatę zasiłku na dziecko w wysokości 154 EUR miesięcznie za okres przepracowany w Niemczech na podstawie § 62 i nast. EStG w odniesieniu do córki, która urodziła się w 2005 r. W tym okresie żona J. Wawrzyniaka objęta była w Polsce jedynie ubezpieczeniem zdrowotnym i otrzymywała zasiłek na dziecko w tym kraju w wysokości 48 PLN miesięcznie (w przybliżeniu 12 EUR).

23. Agentur für Arbeit Mönchengladbach – Familienkasse oddaliła wniosek J. Wawrzyniaka o wypłatę zasiłku na dziecko na podstawie § 62 i nast. EStG, jak również zażalenie wniesione na tę odmowę. Skarga wniesiona do Finanzgericht również nie została uwzględniona.

24. W postępowaniu przed sądem krajowym sąd ten musi wydać rozstrzygnięcie w przedmiocie skargi kasacyjnej wniesionej przez J. Wawrzyniaka na wyrok Finanzgericht.

25. Podobnie jak W. Hudziński, J. Wawrzyniak podnosi w postępowaniu przed sądem krajowym, że zgodnie z wyrokiem w sprawie Bosmann przepisy prawa krajowego ustanowione w § 62 i nast. EStG znajdują zastosowanie w jego przypadku bez względu na okoliczność, że zgodnie z art. 14 pkt 1 lit. a) rozporządzenia nr 1408/71 ustawodawstwo niemieckie nie jest w odniesieniu do niego ustawodawstwem właściwym dla celów tego rozporządzenia.

26. Podobnie jak w postanowieniu odsyłającym w sprawie C-611/10 Bundesfinanzhof stoi na stanowisku, iż według utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości państwo członkowskie niebędące państwem właściwym na podstawie art. 13 i nast. rozporządzenia nr 1408/71 nie ma prawa do przyznania niemieckiego zasiłku na dziecko nawet w przypadku, gdy spełnione są przesłanki określone w § 62 i nast. EStG.

27. Bundesfinanzhof podnosi w szczególności, że w przeciwieństwie do sprawy Bosmann [8] skorzystanie przez J. Wawrzyniaka z prawa do swobodnego przepływu nie spowodowało utraty przez niego żadnych uprawnień, gdyż po prostu nadal podlegał on ustawodawstwu polskiemu. Co więcej, miejsce zamieszkania J. Wawrzyniaka znajduje się w Polsce, gdzie zamieszkuje on wraz z żoną i córką.

8 — Wyżej wymieniony w przypisie 4.

28. Bundesfinanzhof zauważa ponadto, że jeśli w takich okolicznościach państwo członkowskie inne niż państwo właściwe nie byłoby pozbawione [prawa do] przyznania zasiłków rodzinnych na podstawie prawa krajowego, to powstałoby pytanie dotyczące tego, w jakim zakresie uznanie tego prawa uzależnione jest od ustalenia braku uprawnienia do porównywalnych świadczeń rodzinnych we właściwym państwie członkowskim, gdyż w niniejszej sprawie ustalono, że w okresie mającym znaczenie w tym względzie istniało prawo do świadczeń rodzinnych na rzecz córki J. Wawrzyniaka na podstawie polskich przepisów oraz że odpowiednie świadczenia były rzeczywiście wypłacane.

29. Co więcej, jeśli założyć, że państwo członkowskie inne niż państwo właściwe w rozumieniu art. 13 i nast. rozporządzenia nr 1408/71 posiada prawo do przyznania świadczeń rodzinnych na podstawie swojego prawa krajowego, powstaje pytanie dotyczące tego, czy prawo UE sprzeciwia się przepisowi takiemu, jak zawarty w § 65 ust. 1 pkt 2 EStG w związku z § 65 ust. 2 EStG, na podstawie którego zasiłek na dziecko nie może być wypłacany w przypadku, gdy porównywalne świadczenie na dziecko zostało przyznane w innym państwie niż Niemcy. Zdaniem Bundesfinanzhof na pytanie to należy udzielić odpowiedzi przeczącej, gdyż nie ma miejsca naruszenie ani prawa do swobody przepływu pracowników, ani zakazu dyskryminacji.

30. Wreszcie gdyby okazało się jednak, że prawo UE stoi na przeszkodzie stosowaniu przepisów EStG, o których mowa powyżej, to należałoby rozwiązać kwestię zbiegu praw.

31. W tej sytuacji Bundesfinanzhof postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 14 [pkt] 1 lit. a) rozporządzenia nr 1408/71 należy interpretować w ten sposób, że nieposiadające właściwości na podstawie tego przepisu państwo członkowskie, do którego został oddelegowany pracownik i w którym dziecko tego pracownika nie ma miejsca zamieszkania, w każdym wypadku nie ma prawa do przyznania oddelegowanemu pracownikowi świadczeń rodzinnych, jeżeli oddelegowanie go do tego państwa członkowskiego nie jest dla niego pod względem prawnym niekorzystne?

2) W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze:

Czy art. 14 [pkt] 1 lit. a) rozporządzenia nr 1408/71 należy interpretować w ten sposób, że nieposiadające właściwości na podstawie tego przepisu państwo członkowskie, do którego został oddelegowany pracownik, w każdym wypadku ma tylko wtedy prawo do przyznania świadczeń rodzinnych, jeżeli zostało stwierdzone, że pracownikowi nie przysługuje roszczenie do porównywalnych świadczeń rodzinnych w innym państwie członkowskim?

3) W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej również na pytanie drugie:

Czy przepisy prawa wspólnotowego tudzież prawa Unii stoją na przeszkodzie takiemu krajowemu przepisowi prawnemu jak § 65 ust. 1 akapit pierwszy pkt 2 w związku z § 65 ust. 2 Einkommensteuergesetz (ustawy o podatku dochodowym), na mocy którego prawo do świadczeń rodzinnych nie przysługuje, jeżeli porównywalne świadczenia należą się za granicą lub należałyby się za granicą po złożeniu odpowiedniego wniosku?

4) W razie udzielenia na pytanie trzecie odpowiedzi twierdzącej:

Jak należy w takim wypadku rozwiązać kwestię zbiegu praw do świadczeń przysługujących w państwie właściwym, będącym jednocześnie państwem członkowskim, w którym mają miejsce zamieszkania dzieci pracownika, i praw przysługujących w państwie członkowskim, które nie posiada właściwości i w którym dzieci pracownika nie mają miejsca zamieszkania?”.

IV – Połączenie spraw

32. Ze względu na powiązania pomiędzy sprawami C-611/10 i C-612/10 sprawy te zostały połączone postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 14 lutego 2011 r. dla celów postępowania pisemnego, postępowania ustnego oraz wydania wyroku.

V – Analiza prawna

A – *Pytanie w sprawie C-611/10 oraz pytania pierwsze i drugie w sprawie C-612/10 dotyczące prawa państwa członkowskiego, które nie jest państwem właściwym do przyznania zasiłku na dziecko*

33. Poprzez pytanie przedstawione w sprawie C-611/10 oraz pytania pierwsze i drugie przedstawione w sprawie C-612/10, które należy przeanalizować łącznie, sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy odpowiednio art. 14 pkt 1 lit. a) i art. 14a pkt 1 lit. a) rozporządzenia nr 1408/71 należy interpretować jako stojące na przeszkodzie przyznaniu przez państwo członkowskie, którego ustawodawstwo nie jest właściwe dla celów tych przepisów, świadczeń rodzinnych na podstawie własnego prawa krajowego na rzecz pracownika zatrudnionego jedynie przejściowo lub oddelegowanego na jego terytorium w okolicznościach takich, jak te, które są rozpatrywane w sprawach toczących się przed sądem krajowym, w których ani pracownik, ani jego dzieci nie posiadają zwykłego miejsca pobytu w tym państwie członkowskim, pracownik nie odniósł żadnych ujemnych skutków prawnych w wyniku skorzystania z przysługującego mu prawa do swobody przepływu i występuje lub może występować prawo do zasiłku na dziecko w państwie właściwym.

1. Główna argumentacja stron

34. Uwagi na piśmie zostały przedłożone przez W. Hudzińskiego oraz J. Wawrzyniaka, jak również przez rządy węgierski i niemiecki oraz przez Komisję Europejską. Ci uczestnicy postępowania byli również reprezentowani na rozprawie w dniu 6 grudnia 2011 r.

35. W. Hudziński oraz J. Wawrzyniak podnoszą zasadniczo, że z wyroku w sprawie Bosmann [9] wynika, że art. 14 pkt 1 lit. a) oraz art. 14a pkt 1 lit. a) rozporządzenia nr 1408/71 należy interpretować w ten sposób, iż nie skutkują one pozbawieniem państwa członkowskiego innego niż państwo właściwe prawa do przyznania świadczenia na dziecko w okolicznościach takich jak te, które są rozpatrywane w sprawach zawisłych przed sądem krajowym.

36. W. Hudziński i J. Wawrzyniak twierdzą, że określenie ustawodawstwa właściwego na podstawie rozporządzenia nr 1408/71 nie wyklucza zastosowania ustawodawstwa krajowego innego państwa członkowskiego, jeśli spełnione zostaną przesłanki zawarte w jego ustawodawstwie krajowym. Zauważają oni, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału wspomniane zasady koordynacji nie mogą skutkować pozbawieniem pracowników migrujących przysługującego im prawa do świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego bądź obniżeniem kwoty tych świadczeń. Zasady koordynacji wynikające z rozporządzenia nr 1408/71 gwarantują po prostu, że ustawodawstwo jednego państwa członkowskiego będzie uznane za ustawodawstwo właściwe, pozostają jednak neutralne w odniesieniu do tego, czy dodatkowo – poza zakresem rozporządzenia nr 1408/71 – państwo członkowskie może przyznać świadczenie rodzinne na podstawie własnego prawa krajowego. Prawo państwa członkowskiego innego niż państwo właściwe do przyznania świadczenia rodzinnego nie jest ponadto uzależnione od poniesienia przez pracownika ujemnych skutków prawnych, ani też nie jest konieczne, aby dzieci pracownika posiadały miejsce zwykłego pobytu w tym państwie. Odmienna wykładnia byłaby sprzeczna z zasadą swobody przepływu pracowników.

9 — Wyżej wymieniony w przypisie 4.

37. Jeśli chodzi o istnienie prawa do porównywalnych świadczeń rodzinnych we właściwym państwie członkowskim, z wyroku w sprawie Bosmann nie wynika [10], zdaniem W. Hudzińskiego i J. Wawrzyniaka, że Trybunał uznał brak takich porównywalnych uprawnień za nieodzowną przesłankę posiadania przez państwo członkowskie, które nie jest państwem właściwym, prawa do przyznania świadczeń rodzinnych. Jedynie ustawodawca krajowy byłby właściwy do przyjęcia przepisów regulujących taki zbieg praw.

38. Rząd węgierski zasadniczo podziela stanowisko przedstawione przez W. Hudzińskiego i J. Wawrzyniaka. Podnosi, że nawet jeśli na podstawie rozporządzenia nr 1408/71 władze Niemiec nie są zobowiązane do przyznania zasiłku rodzinnego tym pracownikom, z wyroku w sprawie Bosmann [11] oraz z celu i systematyki rozporządzenia nr 1408/71 należy wywnioskować, że wspomniane władze nie są pozbawione prawa do przyznania takich świadczeń na podstawie swojego ustawodawstwa krajowego. Niemniej jednak państwo członkowskie, które nie jest państwem właściwym, nie jest do tego zobowiązane na podstawie prawa UE.

39. Rząd niemiecki uważa tymczasem, że na powyższe pytania należy udzielić odpowiedzi przeczącej, innymi słowy, że na mocy art. 14 pkt 1 lit. a) oraz art. 14a pkt 1 lit. a) rozporządzenia nr 1408/71 odpowiednio Niemcy – będąc państwem członkowskim, które nie jest państwem właściwym – w żadnym razie nie mogą przyznać świadczeń rodzinnych w takich sytuacjach.

40. Na poparcie powyższej argumentacji rząd niemiecki podnosi zasadniczo trzy argumenty. Po pierwsze, powołuje się on na brzmienie art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 1408/71, na podstawie którego osoby, wobec których znajduje zastosowanie powyższa uregulowanie, powinny podlegać ustawodawstwu tylko jednego państwa członkowskiego. Po drugie, zdaniem rządu niemieckiego, jest to podstawowa zasada, na której opiera się rozporządzenie nr 1408/71 i która znalazła potwierdzenie w utrwalonym orzecznictwie Trybunału.

41. Po trzecie, okoliczności spraw toczących się przed sądem krajowym należy odróżnić od okoliczności występujących w sprawie Bosmann [12]. W tym względzie w szczególności należy podkreślić, że B. Bosmann posiadała miejsce zamieszkania w Niemczech, a zatem co do zasady przysługiwało jej prawo do otrzymywania zasiłku na dziecko w tym państwie członkowskim, które to prawo jednakże utraciła w późniejszym czasie, kiedy podjęła pracę w Niderlandach. W niniejszych sprawach W. Hudziński i J. Wawrzyniak nie utracili żadnego prawa w związku z przejściowym wykonywaniem pracy w Niemczech, ale po prostu nie uzyskali dodatkowych praw. Co więcej, ustawodawstwo właściwe nie uległo zmianie. W każdym razie z wyroku w sprawie Bosmann wynika co najwyżej, że Niemcy mogą przyznać zasiłek na dziecko, jeśli tak zadecydują. Tymczasem w okolicznościach rozpatrywanych w sprawach toczących się przed sądem krajowym, na podstawie prawa krajowego, nie przysługuje takie prawo, co w sposób jasny wynika z § 65 ust. 1 EStG.

42. Wreszcie rząd niemiecki podkreśla, że prawo do przyznania świadczeń rodzinnych nie może wykraczać poza to, co jest wymagane na podstawie zasad dotyczących podstawowych swobód. Gdyby tak było, system koordynacyjny ustanowiony w tytule II rozporządzenia 1408/71 zostałby pozbawiony skuteczności („effet utile”). System ten nie prowadzi ani do dyskryminacji, ani do ograniczenia w rozumieniu art. 45 TFUE i 56 TFUE. Przede wszystkim przepisy dotyczące podstawowych swobód nie ustanawiają zasady wymagającej „stosowania najkorzystniejszego ustawodawstwa”, w oparciu o którą obywatelom UE przysługiwałaby swoboda wyboru najkorzystniejszego dla nich ustawodawstwa. Zasady ustanowione w tytule II rozporządzenia nr 1408/71 mają raczej na celu ustalenie, w oparciu o obiektywne kryteria, ustawodawstwa właściwego w odniesieniu do zabezpieczenia społecznego pracownika najemnego, który skorzystał z przysługującego mu prawa do swobody przepływu.

10 — Wyżej wymieniony w przypisie 4.

11 — Wyżej wymienionego w przypisie 4.

12 — Wyżej wymienionej w przypisie 4.

43. Komisja sugeruje, aby na przedłożone pytania odpowiedzieć w ten sposób, że art. 14 pkt 1 lit. a) i art. 14a pkt 1 lit. a) rozporządzenia nr 1408/71 nie wymagają od państwa członkowskiego nieposiadającego właściwości przyznania świadczeń rodzinnych w sytuacjach takich jak tutaj rozważane.

44. Komisja podnosi w szczególności, że okoliczności, w których znajdują się W. Hudziński i J. Wawrzyniak, są zasadniczo odmienne od okoliczności, w oparciu o które Trybunał wydał wyrok w sprawie Bosmann [13]. Zatem w przeciwieństwie do B. Bosmann, ani W. Hudziński, ani J. Wawrzyniak nie utracili przysługujących im praw do zasiłku na dziecko w Polsce, ani żaden z nich nie poniósł ujemnych skutków w następstwie skorzystania z prawa do swobody przepływu.

45. Zdaniem Komisji nie można całkowicie wykluczyć, iż poprzez analogię do sytuacji szczególnych przewidzianych w rozporządzeniu nr 1408/71 Trybunał stwierdzi, że istnieje więcej niż jedno państwo właściwe w sprawach takich jak toczące się przed sądem krajowym oraz że może również wystąpić kumulacja świadczeń. Niemniej jednak Komisja sugeruje ostrożność w odniesieniu do takiego podejścia, gdyż nie odzwierciedlałoby to obecnej sytuacji prawnej na podstawie rozporządzenia nr 1408/71 lub rozporządzenia (WE) nr 883/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego [14] i mogłoby w związku z tym być mylące dla obywateli Unii.

2. Ocena

46. Na początku należy przypomnieć, że tytuł II rozporządzenia nr 1408/71 – który obejmuje art. 14 pkt 1 lit. a) oraz art. 14a pkt 1 lit. a) – zawiera zasady ogólne służące określeniu ustawodawstwa właściwego mającego zastosowanie wobec pracownika najemnego, który w różnych okolicznościach korzysta z przysługującego mu prawa do swobodnego przepływu [15].

47. W tym względzie zarówno art. 14 pkt 1 lit. a), jak i art. 14a pkt 1 lit. a) rozporządzenia 1408/71 stanowią wyjątki od zasady ustanowionej w art. 13 ust. 2 lit. a) tego rozporządzenia, zgodnie z którą pracownik podlega ustawodawstwu państwa członkowskiego, na terytorium którego jest zatrudniony (zasada lex loci laboris), polegające na tym, że pracownicy oddelegowani do wykonywania pracy na terytorium innego państwa członkowskiego lub którzy czasowo wykonują pracę na terytorium innego państwa członkowskiego, nadal podlegają ustawodawstwu z dziedziny zabezpieczenia społecznego odpowiednio państwa członkowskiego, w którym siedzibę ma przedsiębiorstwo, z którym są zwykle związani, lub w którym zwykle prowadzą działalność na własny rachunek, a nie ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym pracownicy ci faktycznie pracują w danym okresie [16].

48. Należy zauważyć, że założenie, na którym opierają się przedstawione pytania, a mianowicie, że W. Hudziński podlega art. 14 pkt 1 lit. a) rozporządzenia nr 1408/71, a J. Wawrzyniak art. 14a pkt 1 lit. a) tego rozporządzenia, zasadniczo nie zostało zakwestionowane, co oznacza, że ustawodawstwo polskie zostało uznane za ustawodawstwo właściwe, jeśli chodzi o przyznanie zasiłku na dziecko w obu sytuacjach, oraz że w konsekwencji to Polska – a nie Niemcy – jest państwem członkowskim właściwym dla celów systemu koordynacyjnego ustanowionego na podstawie tytułu II rozporządzenia nr 1408/71.

13 — Wyżej wymieniony w przypisie 4.

14 — Dz.U. L 166, s. 1.

15 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 19 marca 2002 r. w sprawach połączonych C-393/99 i C-394/99 Hervein i in., Rec. s. I-2829, pkt 52.

16 — Zobacz podobnie wyroki: z dnia 30 marca 2000 r. w sprawie C-178/97 Banks i in., Rec. s. I-2005, pkt 16; z dnia 9 listopada 2000 r. w sprawie C-404/98 Plum, Rec. s. I-9379, pkt 14, 15; z dnia 15 czerwca 2006 r. w sprawie C-255/04 Komisja przeciwko Francji, Zb.Orz. s. I-5251, pkt 48.

49. Cel pytania przedstawionego w sprawie C-611/10 oraz pytań pierwszego i drugiego przedstawionych w sprawie C-612/10 ogranicza się zatem do ustalenia, czy bez względu na okoliczność, że Niemcy nie są właściwym państwem członkowskim – w związku z wyrokiem w sprawie Bosmann [17] – państwo to nie jest jednak pozbawione prawa do przyznania zasiłku na dziecko w okolicznościach rozważanych w niniejszej sprawie.

50. W tym względzie należy przede wszystkim przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem celem tytułu II rozporządzenia nr 1408/71 jest zapewnienie, aby przedmiotowe osoby podlegały systemowi zabezpieczenia społecznego wyłącznie jednego państwa członkowskiego w celu zapobieżenia stosowaniu więcej niż jednego systemu ustawodawstwa krajowego i wiążącym się z tym komplikacjom. Zasada ta wyrażona została w art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 1408/71, który stanowi, że pracownik, wobec którego znajduje zastosowanie to rozporządzenie, podlega ustawodawstwu tylko jednego państwa członkowskiego [18].

51. W wyroku w sprawie Bosmann Trybunał, biorąc pod uwagę wspomniane orzecznictwo, określił, w oparciu o zasadę lex loci laboris ustanowioną w art. 13 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 1408/71, ustawodawstwo państwa członkowskiego, w którym B. Bosmann podjęła pracę – a więc ustawodawstwo Niderlandów – jako ustawodawstwo właściwe w jej przypadku [19].

52. W rezultacie Trybunał doszedł do wniosku, zgodnie z moją opinią w tej sprawie [20], że władze Niemiec, jako państwa miejsca zamieszkania (które nie jest państwem właściwym), nie były zobowiązane do przyznania B. Bosmann spornego zasiłku rodzinnego [21].

53. Po wyraźnym stwierdzeniu, że zgodnie z prawem UE państwo miejsca zamieszkania, które nie jest właściwe, nie ma obowiązku przyznania spornego zasiłku na dziecko, Trybunał orzekł jednak w dalszej części wyroku w sprawie Bosmann, że państwo to nie było pozbawione prawa do przyznania wspomnianego zasiłku na dziecko na podstawie swojego ustawodawstwa krajowego [22].

54. To ustalenie, które oznacza, że przyznanie takiego świadczenia jest dopuszczalne, należy interpretować – gdyż wtedy ujawnia się jego znaczenie – na tle wyżej wymienionej zasady wyrażonej w art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 1408/71 [23], zgodnie z którą system norm kolizyjnych ustanowiony w tytule II tego rozporządzenia ma na celu zapewnienie, by co do zasady pracownik podlegał systemowi zabezpieczenia społecznego wyłącznie jednego państwa członkowskiego, jak również należy je interpretować zgodnie z orzecznictwem Ten Holder w świetle skutku przypisywanego określeniu ustawodawstwa danego państwa członkowskiego jako ustawodawstwa znajdującego zastosowanie wobec pracownika w oparciu o powyższe normy kolizyjne, polegającego na tym, że pracownik „podlega […] wyłącznie ustawodawstwu jednego państwa członkowskiego” [24].

55. W wyroku w sprawie Bosmann Trybunał przyjął stanowisko, zgodnie z którym – w szczególności w świetle celu ogólnego art. 42 WE, na którym opiera się rozporządzenie nr 1408/71, czyli ułatwienia swobodnego przepływu pracowników, oraz w świetle celu systemu koordynacyjnego ustanowionego tym rozporządzeniem, czyli przyczynienia się do podwyższenia standardu życia i warunków zatrudnienia pracowników [25] – „wyłączny skutek” zasad ustanowionych w art. 13 i nast. rozporządzenia nr 1408/71 wyprowadzony z zasady „jednego państwa członkowskiego”, interpretowany zgodnie

17 — Wyżej wymienionym w przypisie 4.

18 — Zobacz w szczególności ww. w przypisie 4 wyrok w sprawie Bosmann, pkt 16; wyroki: z dnia 12 czerwca 1986 r. w sprawie C-302/84 Ten Holder, Rec. s. 1821, pkt 19, 20; z dnia 15 marca 2001 r. w sprawie C-444/98 de Laat, Rec. s. I-2229, pkt 31.

19 — Zobacz w szczególności pkt 16–19 tego ww. w przypisie 4 wyroku.

20 — Opinia przedstawiona w dniu 29 listopada 2007 r. w ww. w przypisie 4 sprawie Bosmann, w szczególności pkt 66.

21 — Zobacz pkt 27 wyroku.

22 — Zobacz pkt 28–33 ww. w przypisie 4 wyroku.

23 — Zobacz pkt 50 powyżej.

24 — Zobacz w szczególności ww. w przypisie 18 wyrok w sprawie Ten Holder, pkt 23; wyrok z dnia 10 lipca 1986 r. w sprawie 60/85 Luijten, Rec. s. 2365, pkt 16; zob. także ww. w przypisie 4 wyrok w sprawie Bosmann, pkt 17; wyrok z dnia 11 listopada 2004 r. w sprawie C-372/02 Adanez-Vega, Zb.Orz. s. I-10761, pkt 18.

25 — Wyżej wymieniony w przypisie 4 wyrok w sprawie Bosmann, pkt 29–31.

z orzecznictwem Ten Holder, należy interpretować zawężająco pod względem zakresu i znaczenia tak, by w każdym razie państwo członkowskie, które nie jest właściwe, nie mogło zostać pozbawione prawa do przyznania świadczenia, o ile taka możliwość istnieje na podstawie jego ustawodawstwa krajowego [26].

56. Wobec powyższego wydaje się – jak twierdzą W. Hudziński oraz J. Wawrzyniak – że przepisy rozporządzenia nr 1408/71 dotyczące określenia ustawodawstwa znajdującego zastosowanie wobec pracowników przemieszczających się wewnątrz Unii Europejskiej dążą do zagwarantowania, by zgodnie z systemem koordynacyjnym ustawodawstwo tylko jednego państwa członkowskiego uznane zostało za znajdujące zastosowanie do sytuacji danego pracownika, z zastrzeżeniem pewnych wyjątków [27], oraz że w efekcie w zakresie dotyczącym właściwego państwa członkowskiego, właściwość ma charakter obligatoryjny, choć nie oznacza to – co Trybunał potwierdził niedawno w wyroku w sprawie Chamier-Glisczinski – że państwa członkowskie nieposiadające właściwości nie mogą przyznać „pracownikom i członkom ich rodziny dalej idącej ochrony socjalnej niż ta, która wynika ze stosowania omawianego rozporządzenia” [28].

57. Jest jednak prawdą – jak słusznie zauważył sąd krajowy – że z wyroku w sprawie Bosmann [29] nie wynika całkowicie jasno, do jakiego stopnia wspomniane orzeczenie – w odniesieniu do tego, że państwo członkowskie niebędące państwem właściwym posiada prawo do przyznania przedmiotowego świadczenia rodzinnego – opierało się na szczególnych okolicznościach, które leżały u podstaw tamtej sprawy, które jednak nie występują w rozpatrywanych sprawach to znaczy: i) okoliczności, że B. Bosmann poniosła ujemny skutek w wyniku zastosowania prawa niderlandzkiego (ustawodawstwa właściwego państwa członkowskiego zatrudnienia), zgodnie z którym przesłanki merytoryczne regulujące przyznawanie zasiłku na dziecko były mniej korzystne niż przesłanki znajdujące zastosowanie na podstawie prawa niemieckiego (ustawodawstwa państwa członkowskiego miejsca zamieszkania nieposiadającego właściwości); ii) okoliczności, że w ogóle nie istniało prawo do porównywalnego świadczenia rodzinnego we właściwym państwie członkowskim, i wreszcie iii) okoliczności, że miejsce zamieszkania lub zwykłego pobytu B. Bosmann, a w każdym razie jej dzieci, znajdowało się we wspomnianym państwie członkowskim, nieposiadającym właściwości.

58. Moim zdaniem, chociaż Trybunał musiał wydać wyrok w oparciu o szczególne okoliczności sprawy, co oznacza, iż można twierdzić, że odmienna wykładnia wyroku nie jest wykluczona, rozumowanie stanowiące podstawę wyroku w sprawie Bosmann [30] wykracza poza te okoliczności lub przesłanki i wyjaśnia bardziej ogólnie – jak przedstawiono powyżej [31] – związek pomiędzy, z jednej strony, przepisami rozporządzenia nr 1408/71 dotyczącymi określenia ustawodawstwa właściwego, a z drugiej strony, możliwością przyznania świadczenia przez państwo członkowskie nieposiadające właściwości w drodze zastosowania jego ustawodawstwa.

59. W tym względzie pragnę podkreślić, po pierwsze, że nawet po wyroku w sprawie Bosmann [32] nic nie wskazuje na to, że uległo zmianie utrwalone orzecznictwo, zgodnie z którym – w związku z tym, że jak przewiduje art. 42 WE (obecnie art. 48 TFUE), rozporządzenie nr 1408/71 jedynie ustanawia system koordynacyjny i nie ingeruje w rozbieżności merytoryczne i proceduralne pomiędzy systemami zabezpieczenia społecznego – nie ma gwarancji dla pracownika, że rozszerzenie zakresu jego

26 — Ibidem, pkt 32, 33; zob. także wyrok z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie C-208/07 Chamier-Glisczinski, Zb.Orz. s. I-6095, pkt 55, 56.

27 — Takich jak w sytuacjach przewidzianych zasadami dotyczącymi zbiegu praw do świadczeń ustanowionymi w art. 76 rozporządzenia nr 1408/71 i art. 10 rozporządzenia Rady (EWG) nr 574/72 z dnia 21 marca 1972 r. w sprawie wykonywania rozporządzenia nr 1408/71 (Dz.U. L 74, s. 1); zob. w tym kontekście także ww. w przypisie 4 wyrok w sprawie Bosmann, pkt 20–22; wyroki: dnia 20 stycznia 2005 r. w sprawie C-302/02 Laurin Effing, Zb.Orz. s. I-553, pkt 39; z dnia 14 lutego 2010 r. w sprawie C-16/09 Schwemmer, Zb.Orz. s. I-9717, pkt 43–48.

28 — Zobacz ww. w przypisie 26 wyrok w sprawie Chamier-Glisczinski, pkt 56.

29 — Wyżej wymieniony w przypisie 4.

30 — Wyżej wymieniony w przypisie 4.

31 — Zobacz pkt 55, 56 powyżej.

32 — Wyżej wymieniony w przypisie 4.

działalności na więcej niż jedno państwo członkowskie lub przeniesienie jej do innego państwa członkowskiego będzie neutralne w odniesieniu do zabezpieczenia społecznego, gdyż raczej zgodnie z tym orzecznictwem, z uwagi na rozbieżności między ustawodawstwami poszczególnych państw członkowskich w zakresie zabezpieczenia społecznego takie rozszerzenie lub przeniesienie może w konkretnych przypadkach okazać się dla pracownika mniej lub bardziej korzystne pod względem zabezpieczenia społecznego [33].

60. Innymi słowy, rząd niemiecki słusznie zauważył, że system ustanowiony rozporządzeniem nr 1408/71 nie określa prawa właściwego w oparciu o zasadę, zgodnie z którą osoby, które mieszkają lub pracują w dwóch lub większej ilości państw, powinny podlegać ustawodawstwu najbardziej dla nich korzystnemu, ale poprzez odniesienie do czynników obiektywnych, takich jak miejsce zatrudnienia lub zamieszkania [34].

61. W ten sam sposób, podobnie jak zobowiązanie państwa członkowskiego do zastosowania własnego ustawodawstwa w zakresie zabezpieczenia społecznego do sytuacji danego pracownika, zgodnie z zasadami koordynacji wynikającymi z tytułu II rozporządzenia 1408/71, nie jest określane poprzez zysk lub stratę w zakresie prawa do świadczeń, które mogłoby w związku z tym powstać w przypadku danego pracownika w porównaniu z sytuacją, w jakiej by się znajdował, jeśli znajdowałoby zastosowanie ustawodawstwo innego państwa członkowskiego, moim zdaniem nie ma wyraźnej przyczyny uzasadniającej to, że prawo państwa członkowskiego nieposiadającego właściwości do przyznania świadczenia w oparciu o jego własne ustawodawstwo, powinno być uzależnione od powstania ujemnego skutku – takiego jak ujemny skutek poniesiony rzeczywiście in casu przez B. Bosmann (utrata prawa do zasiłku na dziecko) – w wyniku zastosowania ustawodawstwa państwa członkowskiego posiadającego właściwość.

62. Stanowisko to nie zostało zakwestionowane w szeregu spraw przytoczonych w uzasadnieniu wyroku w sprawie Bosmann [35], w których Trybunał orzekł, że w świetle celów leżących u podstaw rozporządzenia nr 1408/71 pracownicy migrujący nie powinni tracić uprawnień do świadczeń z zabezpieczenia społecznego ani otrzymywać świadczeń w niższej wysokości, tylko dlatego że korzystają z prawa do swobodnego przepływu, które przyznaje im traktat [36].

63. Zatem przytoczone orzecznictwo nie ustanawia zasady znajdującej powszechne zastosowanie do przepisów rozporządzenia nr 1408/71, zgodnie z którą korzystanie z prawa do swobody przepływu, a zatem zmiana w zakresie właściwego ustawodawstwa z dziedziny zabezpieczenia społecznego, nigdy nie może prowadzić do obniżenia lub utraty prawa do świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego. Zasada ta raczej wiąże się z przepisami szczególnymi rozporządzenia nr 1408/71, takimi jak art. 58 ust. 1 dotyczący obliczania świadczeń pieniężnych w oparciu o średnie wynagrodzenie, tak jak miało to miejsce w sprawie Nemec [37] przytoczonej w wyroku w sprawie Bosmann [38].

33 — Zobacz podobnie w szczególności wyrok z dnia 9 marca 2006 r. w sprawie C-493/04 Piatkowski, Zb.Orz. s. I-2369, pkt 34; ww. w przypisie 15 wyrok w sprawie Hervein i in., pkt 50, 51.

34 — Zobacz ww. w przypisie 4 moja opinia w sprawie Bosmann, pkt 65.

35 — Zobacz odniesienie do wyroku z dnia 9 listopada 2006 r. w sprawie C-205/05 Nemec, Zb.Orz. s. I-10745 zawarte w ww. w przypisie 4 wyroku w sprawie Bosmann, pkt 29.

36 — Zobacz także w ramach tej linii orzecznictwa w szczególności wyroki: z dnia 20 października 2011 r. w sprawie C-225/10 Pérez García i in., Zb.Orz. s. I-10111, pkt 51; z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie C-388/09 da Silva Martins, Zb.Orz. s. I-5737, pkt 75; z dnia 6 marca 1979 r. w sprawie 100/78 Rossi, Rec. s. 831, pkt 14.

37 — Wyżej wymienionej w przypisie 35.

38 — Wyżej wymienionym w przypisie 4.

64. Ogólnie rzecz biorąc, przytoczone orzecznictwo odnosi się do sytuacji dotyczących prawa do uzyskiwania świadczeń socjalnych, a w szczególności ich obliczania w państwie właściwym poprzez odwołanie się do odbytych okresów ubezpieczenia lub odprowadzonych składek, bądź bardziej ogólnie, odnosi się do praw nabytych w innym państwie członkowskim przed skorzystaniem z prawa do swobody przepływu, i ma na celu zapewnienie, że te czynniki składające się na świadczenie socjalne zostały właściwie uwzględnione, a zatem nie zostały „utracone", jeśli chodzi o prawo do danego świadczenia socjalnego we właściwym państwie członkowskim [39].

65. Zatem, ponieważ jest oczywiste, że wyrok w sprawie Nemec [40] odzwierciedla kontekst zasadniczo odmienny od okoliczności w sprawie Bosmann [41], nie można wnioskować na podstawie odwołania do wyroku w sprawie Nemec zawartego w pkt 29 wyroku w sprawie Bosmann, że Trybunał uznał, iż utrata przez B. Bosmann prawa do świadczenia na dziecko związanego ze zmianą ustawodawstwa właściwego prowadzi do powstania po stronie Niemiec, jako państwa członkowskiego nieposiadającego właściwości, prawa do przyznania mimo wszystko tego świadczenia na podstawie prawa krajowego. Moim zdaniem Trybunał raczej powołał się na to orzecznictwo w sposób bardziej ogólny – obok innych czynników, takich jak art. 42 WE oraz preambuła rozporządzenia nr 1408/71 – w celu zademonstrowania, że rozporządzenie to należy interpretować w sposób korzystny dla pracowników migrujących w tym znaczeniu, że jeśli chodzi o sporną kwestię w wyroku w sprawie Bosmann, jego postanowienia nie mogą skutkować pozbawieniem państwa członkowskiego, nawet jeśli nie jest ono państwem właściwym, prawa do przyznania pracownikom świadczeń socjalnych przewidzianych na gruncie jego prawa krajowego [42].

66. Powyższe rozważania skłaniają mnie do wysnucia wniosku, że na gruncie rozporządzenia nr 1408/71 państwo członkowskie niebędące państwem właściwym nie jest całkowicie pozbawione możliwości przyznania pracownikom i członkom ich rodzin ochrony socjalnej o zakresie wykraczającym poza ochronę wynikającą z zastosowania tego rozporządzenia lub mającej charakter dodatkowy względem niej. Ma to również miejsce w sytuacjach takich jak stanowiące przedmiot sporu w niniejszej sprawie, w których pracownik nie ponosi w wyniku korzystania z przysługującego mu prawa do swobody przepływu straty bądź obniżenia poziomu w porównaniu z ochroną socjalną, z której uprzednio korzystał, i w których występuje lub może występować prawo do świadczenia na dziecko w państwie właściwym.

67. Wreszcie, jeśli chodzi o znaczenie zamieszkiwania w państwie członkowskim niebędącym państwem właściwym, nie sadzę, by prawo tego państwa członkowskiego do przyznania świadczeń socjalnych uzależnione było, jako takie, od spełnienia tej przesłanki.

68. Należałoby raczej stwierdzić, że w szczególnych okolicznościach sprawy B. Bosmann miejsce zamieszkania lub zwykłego pobytu stanowiły jedynie stosujące się wymogi merytoryczne, na podstawie których zgodnie z § 62 ust. 1 pkt 1 niemieckiej ustawy EStG przysługiwał jej zasiłek na dziecko w Niemczech [43].

69. Tymczasem wydaje się, że nie istnieje jednak żadna obiektywna przyczyna uzasadniająca brak prawa państwa członkowskiego innego niż państwo właściwe do przyznania zasiłku na dziecko, jeśli tak jak w sprawach toczących się przed sądem krajowym prawo do zasiłku na dziecko jest zastępczo oparte na innym łączniku, takim jak podleganie nieograniczonemu opodatkowaniu podatkiem dochodowym lub

39 — Zobacz ww. w przypisie 35 wyrok w sprawie Nemec i orzecznictwo przytoczone w przypisie 36.

40 — Wyżej wymieniony w przypisie 35.

41 — Wyżej wymienionej w przypisie 4.

42 — Zobacz podobnie również ww. w przypisie 26 wyrok w sprawie Chamier-Gliszczinski, pkt 56.

43 — Zobacz podobnie ww. w przypisie 4 wyrok w sprawie Bosmann, pkt 28, 36.

bycie traktowanym jako osoba bez ograniczeń podlegająca takiemu opodatkowaniu w Niemczech, jak przewidują § 62 ust. 1 pkt 2 EStG. Punktem rozstrzygającym jest, zgodnie z rozumowaniem przyjętym w wyroku w sprawie Bosmann, okoliczność, że prawo do przedmiotowego świadczenia socjalnego wynika z ustawodawstwa państwa członkowskiego innego niż właściwe państwo członkowskie [44].

70. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby na pytanie przedstawione w sprawie C-611/10 oraz na pytania pierwsze i drugie przedstawione w sprawie C-612/10 odpowiedzieć, że odpowiednio art. 14 pkt 1 lit. a) i art. 14a pkt 1 lit. a) rozporządzenia nr 1408/71 należy interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie, którego ustawodawstwo nie jest ustawodawstwem właściwym dla celów tych przepisów, nie jest pozbawione prawa do przyznania świadczeń rodzinnych na podstawie swojego prawa krajowego pracownikowi zatrudnionemu jedynie przejściowo lub oddelegowanemu na jego terytorium w okolicznościach takich jak stanowiące przedmiot sporu w sprawach toczących się przed sądem krajowym, gdy ani pracownik, ani jego dzieci nie posiadają miejsca zwykłego pobytu w tym państwie członkowskim, gdy pracownik nie poniósł ujemnych skutków prawnych w związku ze skorzystaniem ze swobody przepływu i gdy przysługuje lub może przysługiwać zasiłek na dziecko w państwie właściwym.

B – *Pytanie trzecie w sprawie C-612/10 dotyczące zgodności z prawem UE przepisu prawa krajowego takiego jak § 65 ust. 1 pkt 2 EStG w związku z § 65 ust. 2 EStG*

71. Pytanie trzecie w sprawie C-612/10 ma na celu wyjaśnienie, czy prawo UE – a w szczególności zasady traktatu dotyczące podstawowych swobód oraz rozporządzenie nr 1408/71 – stoi na przeszkodzie przepisom prawa krajowego takim jak § 65 ust. 1 pkt 2 EStG w związku z § 65 ust. 2 EStG, które wyłączają prawo do świadczeń rodzinnych, gdy – lub jeśli chodzi o ten drugi przepis, w zakresie w jakim – porównywalne świadczenie wypłacane jest w innym państwie członkowskim lub byłoby należne, gdyby został złożony odpowiedni wniosek w tej sprawie.

1. Główne argumenty stron

72. W. Hudziński i J. Wawrzyniak twierdzą, że prawo UE stoi na przeszkodzie przepisowi prawa krajowego, zgodnie z którym prawo do świadczenia socjalnego w rozumieniu rozporządzenia nr 1408/71 jest ogólnie wyłączone, gdy istnieje prawo do porównywalnego świadczenia w innym państwie członkowskim.

73. Zwracają oni w szczególności uwagę, że sporne przepisy niemieckie wyłączają prawo do świadczenia rodzinnego nawet w przypadkach, gdy zgodnie z art. 13 i nast. rozporządzenia nr 1408/71 Niemcy zobowiązane są do przyznania świadczenia, jako państwo właściwe. Co więcej, wypłata zasiłków jest ich zdaniem wykluczona, nawet gdyby porównywalne świadczenie było otrzymywane w przypadku złożenia w tym względzie wniosku, co jest sprzeczne z orzeczeniem Trybunału w sprawie Schwemmer [45].

74. Natomiast rząd węgierski stoi na stanowisku, że państwu członkowskiemu, które nie jest państwem właściwym, przysługuje swoboda wyłączenia w jego prawie krajowym – tak jak ma to miejsce w § 65 ust. 1 EStG – możliwości przyznawania jakiegokolwiek uzupełniającego zasiłku rodzinnego w przypadkach, w których dana osoba jest uprawniona do analogicznego lub porównywalnego świadczenia rodzinnego w państwie właściwym.

75. Zdaniem Komisji również przepis taki jak zawarty w § 65 ust. 1 EStG nie jest sprzeczny z art. 14 pkt 1 lit. a) i art. 14a pkt 1 lit. a) rozporządzenia nr 1408/71, czy też prawem pierwotnym UE.

44 — Zobacz podobnie ww. w przypisie 4 wyrok w sprawie Bosmann, pkt 31–33; zob. także pkt 56 powyżej.

45 — Wyżej wymienonym w przypisie 27.

76. Rząd niemiecki podkreśla, że ani z rozporządzenia nr 1408/71, ani z zasad dotyczących swobody przepływu pracowników nie wynika obowiązek przyznawania przez Niemcy zasiłku na dziecko w okolicznościach takich jak rozpatrywane w sprawach toczących się przed sądem krajowym.

2. Ocena

77. Tytułem uwagi wstępnej należy zauważyć, że okoliczności, w związku z którymi sąd krajowy przedstawił pytanie trzecie, polegają na tym, że – jak wynika z informacji udzielonych przez ten sąd i jak zostało podkreślone przez rząd niemiecki – przesłanki ustawowe, które muszą zostać spełnione dla celów przyznania zasiłku na dziecko w Niemczech, nie zostały spełnione w przypadkach rozpatrywanych przez sąd krajowy, w zakresie, w jakim podlegają one ocenie na podstawie § 65 ust. 1 pkt 2 EStG w związku z § 65 ust. 2 EStG.

78. Ponadto należy zauważyć, że – wbrew temu, co wydają się sugerować W. Hudziński i J. Wawrzyniak – według informacji przekazanych przez Bundesfinanzhof w złożonym przez niego postanowieniu odsyłającym w sprawie C-612/10, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów niemieckich, co do zasady § 65 ust. 1 pkt 2 EStG w związku z § 65 ust. 2 EStG nie znajduje zastosowania w przypadkach, w których Niemcy zobowiązane są do przyznania świadczeń rodzinnych zgodnie z zasadami ustanowionymi w art. 13 i nast. rozporządzenia nr 1408/71.

79. Stwierdziwszy powyższe, należy podkreślić, że w sytuacjach rozpatrywanych w niniejszych sprawach prawo UE nie nakłada na właściwe organy niemieckie obowiązku przyznania przedmiotowego zasiłku na dziecko W. Hudzińskiemu i J. Wawrzyniakowi.

80. W tym względzie należy zauważyć, po pierwsze, że zgodnie z wyjaśnieniami zaprezentowanymi powyżej [46], na podstawie wyraźnych zasad ustanowionych odpowiednio w art. 14 pkt 1 lit. a) oraz w art. 14a pkt 1 lit. a) rozporządzenia nr 1408/71 W. Hudziński i J. Wawrzyniak w trakcie przejściowego świadczenia pracy w Niemczech podlegali nadal ustawodawstwu państwa członkowskiego ich pochodzenia. Zatem w przywołanych okolicznościach to Polska, a nie Niemcy, jako państwo właściwe, zobowiązana jest do przyznania zasiłku na dziecko zgodnie ze swoim ustawodawstwem krajowym.

81. Po drugie, moim zdaniem nic nie wskazuje na to – i w istocie nie zostało to zasadniczo zakwestionowane przez strony – że zasady dotyczące określania ustawodawstwa właściwego ustanowione w art. 14 pkt 1 lit. a) i art. 14a pkt 1 lit. a) rozporządzenia nr 1408/71 rozpatrywane odrębnie są niezgodne z prawem UE, a w szczególności ze swobodą przepływu, czy też z zasadą równości.

82. W tym względzie powinno wystarczyć wskazanie, że z orzecznictwa Trybunału wynika również, iż cele, którym służy art. 14 pkt 1 lit. a) rozporządzenia nr 1408/71, są zgodne z podstawowymi wolnościami w tym sensie, że przepis ten dąży do promowania swobody świadczenia usług na rzecz przedsiębiorstw, które korzystają z niej, kierując swoich pracowników do państw członkowskich innych niż państwo, w którym posiadają swoją siedzibę, oraz w tym sensie, że mają na celu pokonanie przeszkód, które mogą utrudnić swobodę przepływu pracowników, jak również promowanie gospodarczych interakcji przy jednoczesnym niedopuszczaniu do komplikacji administracyjnych, w szczególności dla pracowników i przedsiębiorstw [47].

83. Podobnie, moim zdaniem, Rada dokonała właściwego wyboru – wykonując swoje zadanie wynikające z art. 42 WE (obecnie art. 48 TFUE) polegające na stworzeniu systemu koordynacyjnego ułatwiającego korzystanie ze swobodnego przepływu pracowników oraz gwarancji równego traktowania – poprzez ustanowienie w art. 14a pkt 1 lit. a) rozporządzenia nr 1408/71, że tytułem wyjątku od

46 — Zobacz pkt 47, 48 powyżej.

47 — Zobacz podobnie w szczególności ww. w przypisie 16 wyrok w sprawie Plum, pkt 19, 20; wyrok z dnia 10 lutego 2000 r. w sprawie C-202/97 FTS, Rec. s. I-883, pkt 28, 29.

ogólnej zasady osoby, które zazwyczaj wykonują działalność na własny rachunek w państwie członkowskim, mają nadal podlegać ustawodawstwu tego państwa, jeśli wykonują pracę wyłącznie o charakterze przejściowym w innym państwie członkowskim, gdyż komplikacje związane ze zmianą w zakresie znajdującego zastosowanie ustawodawstwa regulującego zabezpieczenie społeczne mogłyby w przeciwnym razie skutkować zniechęceniem danej osoby do podjęcia pracy w innym państwie członkowskim jedynie na stosunkowo krótki okres czasu.

84. Po trzecie, jak wyjaśniłem powyżej [48] oraz jak słusznie stwierdziły rządy niemiecki i węgierski, nawet jeśli argumentacja zawarta w uzasadnieniu wyroku w sprawie Bosmann [49] miałaby, zgodnie z moją sugestią, znajdować zastosowanie do okoliczności takich jak tutaj rozpatrywane, z przywołanego wyroku wywnioskować można jedynie możliwość przyznania przez Niemcy jako państwo członkowskie nieposiadające właściwości zasiłku na dziecko, a nie obowiązek jego przyznania.

85. Po czwarte, właściwe jest przypomnienie w tym kontekście, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem prawo UE – z zastrzeżeniem wymogów wynikających w szczególności z postanowień traktatu dotyczących swobody przepływu pracowników – nie ogranicza prawa państw członkowskich w zakresie organizowania własnych systemów zabezpieczenia społecznego oraz że z uwagi na brak harmonizacji na poziomie UE, to do ustawodawstwa każdego z państw członkowskich należy ustalenie przesłanek przyznania świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego, jak również kwoty takich świadczeń oraz okresu, na jaki będą przyznane [50].

86. Z powyższego wynika, że o ile prawo UE nie zobowiązuje zatem właściwych organów niemieckich do przyznawania zasiłku na dziecko w sytuacjach tutaj rozpatrywanych, przepisów prawa krajowego takich jak § 65 ust. 1 pkt 2 EStG w związku z § 65 ust. 2 EStG wyłączających w całości lub w części prawo do zasiłku na dziecko w tych sytuacjach nie można uznać za sprzeczne z prawem UE.

87. Wreszcie W. Hudziński i J. Wawrzyniak twierdzą, że z wyroku w sprawie Schwemmer [51] wynika, iż § 65 ust. 1 EStG nie jest zgodny z prawem UE.

88. Niemniej jednak wyrok ten dotyczył szczególnej kwestii dotyczącej przepisów zapobiegających zbiegowi świadczeń, zawartych w art. 76 rozporządzenia nr 1408/71 oraz art. 10 rozporządzenia nr 574/72. Trybunał orzekł zasadniczo, że w sytuacji rozpatrywanej w tamtym przypadku prawo do świadczeń wynikające z ustawodawstwa państwa członkowskiego nie mogło być zawieszone zgodnie z tymi przepisami, jeśli na podstawie ustawodawstwa innego państwa członkowskiego co do zasady istniało prawo do świadczeń rodzinnych, ale świadczenia te nie zostały faktycznie pobrane z uwagi na to, że rodzic uprawniony do tychże świadczeń nie złożył o nie wniosku [52].

89. Jest oczywiste, że nie zachodzi podobieństwo pomiędzy kwestią, której dotyczył wyrok w sprawie Schwemmer [53], a sytuacjami rozpatrywanymi w sprawach toczących się przed sądem krajowym.

90. Co więcej, nawet jeśli z wyroku w sprawie Schwemmer [54] wynikałoby, że należy dokonać ponownej wykładni § 65 ust. 1 EStG w sposób zgodny z prawem UE lub że nie powinien on znajdować zastosowania w zakresie dotyczącym tego szczególnego aspektu (co stanowi zagadnienie do rozstrzygnięcia przez sąd krajowy), z wyroku tego nie wynika, że § 65 ust. 1 EStG jest ogólnie sprzeczny

48 — Zobacz pkt 52, 53 powyżej.

49 — Wyżej wymienionego w przypisie 4.

50 — Zobacz nawiązujący do § 62 ust. 1 EStG wyrok z dnia 18 listopada 2010 r. w sprawie C-247/09 Xhymshiti, Zb.Orz. s. I-11845, pkt 43; zob. również wyroki: z dnia 23 listopada 2000 r. w sprawie C-135/99 Elsen, Rec. s. I-10409, pkt 33; z dnia 21 lutego 2008 r. w sprawie C-507/06 Klöppel, Zb.Orz. s. I-943, pkt 16.

51 — Wyżej wymienionego w przypisie 27.

52 — Zobacz w szczególności pkt 44, 59 ww. w przypisie 27 wyroku w sprawie Schwemmer.

53 — Wyżej wymieniony w przypisie 27.

54 — Wyżej wymienionego w przypisie 27.

z wymogami prawa UE, a bardziej szczegółowo jeśli chodzi o sytuacje rozpatrywane w sprawach toczących się przed sądem krajowym, i musiałby w związku z powyższym nie być stosowany przez sąd krajowy, co skutkowałoby tym, że na podstawie pozostałych przesłanek merytorycznych EStG W. Hudziński i J. Wawrzyniak mogliby domagać się – zgodnie z zasadą wyrażoną w sprawie Bosmann [55], że państwo nieposiadające właściwości ma prawo przyznawać świadczenia socjalne na podstawie swojego ustawodawstwa krajowego – zasiłków na dziecko w Niemczech [56].

91. W świetle powyższych rozważań na pytanie trzecie przedstawione w sprawie C-612/10 należy odpowiedzieć w ten sposób, że prawo UE, a w szczególności rozporządzenie nr 1408/71, nie stoi na przeszkodzie stosowaniu przepisów prawa krajowego, takich jak § 65 ust. 1 pkt 2 EStG w związku z § 65 ust. 2 EStG, w okolicznościach takich jak rozpatrywane w sprawach toczących się przed sądem krajowym, w państwie członkowskim nieposiadającym właściwości w odniesieniu do kwestii prawa do zasiłku na dziecko.

C – *Pytanie czwarte przedstawione w sprawie C-612/10 dotyczącej zbiegu praw do zasiłku na dziecko*

92. W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie trzecie przedstawione w sprawie C-612/10 sąd krajowy zmierza do ustalenia, jak można rozwiązać ewentualny zbieg praw we właściwym państwie członkowskim oraz w innym państwie członkowskim.

93. Uwzględniając odpowiedź udzieloną na pytanie trzecie przedstawione w sprawie C-612/10, nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie czwarte przedstawione w tej sprawie.

VI – Wnioski

94. W związku z powyższym uważam, że na pytania przedłożone przez Bundesfinanshof należy odpowiedzieć w następujący sposób:

— Odpowiednio art. 14 pkt 1 lit. a) i art. 14a pkt 1 lit. a) 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 brzmieniu wynikającym z rozporządzenia Rady (WE) nr 118/97 z dnia 2 grudnia 1996 r., zmienionego rozporządzeniem (WE) nr 647/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 kwietnia 2005 r., należy interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie, którego ustawodawstwo nie jest ustawodawstwem właściwym dla celów tych przepisów, nie jest pozbawione prawa do przyznania świadczeń rodzinnych na podstawie swojego prawa krajowego pracownikowi zatrudnionemu jedynie przejściowo lub oddelegowanemu na jego terytorium w okolicznościach takich jak stanowiące przedmiot sporu w sprawach toczących się przed sądem krajowym, gdy ani pracownik, ani jego dzieci nie posiadają miejsca zwykłego pobytu w tym państwie członkowskim, gdy pracownik nie poniósł ujemnych skutków prawnych w związku ze skorzystaniem ze swobody przepływu i gdy przysługuje lub może przysługiwać zasiłek na dziecko w państwie właściwym.

— Przepisy prawa Unii Europejskiej, a w szczególności rozporządzenia nr 1408/71, nie stoją na przeszkodzie stosowaniu takiego krajowego przepisu prawnego jak § 65 ust. 1 pkt 2 w związku z § 65 ust. 2 Einkommensteuergesetz (ustawy o podatku dochodowym) w okolicznościach takich jak rozpatrywane w sprawach toczących się przed sądem krajowym, w państwie członkowskim nieposiadającym właściwości w odniesieniu do kwestii prawa do zasiłku na dziecko.

55 — Wyżej wymienioną w przypisie 4.

56 — Nic nie wskazuje na to, że Trybunał uznałby, że § 65 ust. 1 EStG jest ogólnie niezgodny z prawem Unii; zobacz podobnie jedynie ww. w przypisie 50 wyrok w sprawie Xhymshiti, pkt 42–44.