Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZA-BORDONY
przedstawiona w dniu 18 czerwca 2020 r.[1]

Sprawa C-540/19

WV
przeciwko
Landkreis Harburg

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Bundesgerichtshof (federalny trybunał sprawiedliwości, Niemcy)]

Odesłanie prejudycjalne – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – Jurysdykcja w sprawach dotyczących zobowiązań alimentacyjnych – Zwykłe miejsce pobytu wierzyciela alimentacyjnego – Ustawowa cesja wierzytelności alimentacyjnych na rzecz instytucji publicznej

1. Bundesgerichtshof (federalny trybunał sprawiedliwości, Niemcy) zwraca się do Trybunału Sprawiedliwości o wyjaśnienie, czy zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 4/2009[2] sądy niemieckie są właściwe do orzekania w sprawie powództwa wytoczonego przez niemiecką instytucję publiczną, która zgodnie z ustawodawstwem wstąpiła w prawa i obowiązki wierzyciela alimentacyjnego względem dłużnika alimentacyjnego zamieszkałego w Austrii.

2. Na pierwszy rzut oka wydawać by się mogło, że wątpliwość ta została już rozstrzygnięta przez Trybunał Sprawiedliwości w 2014 r., gdy udzielił on odpowiedzi na podobne pytanie prejudycjalne. W wyroku Blijdenstein[3] odrzucono możliwość dochodzenia przez instytucję publiczną, która wstąpiła w prawa i obowiązki wierzyciela alimentacyjnego, roszczeń alimentacyjnych przed sądami zwykłego miejsca pobytu wierzyciela alimentacyjnego. Mającym wówczas zastosowanie przepisem prawa był art. 5 ust. 2 konwencji brukselskiej z 1968 r.[4].

3. Pomimo formalnej tożsamości kryteriów jurysdykcji analizowanych w wyroku Blijdenstein i zawartych w art. 3 lit. b) rozporządzenia nr 4/2009 istnieją przesłanki, które mogą obecnie prowadzić do odmiennej wykładni.

4. Konwencja brukselska z 1968 r. [a następnie rozporządzenie (WE) nr 44/2001][5] ustąpiła bowiem miejsca rozporządzeniu nr 4/2009, które jednak nie stanowi jedynie powielenia wcześniejszych aktów prawnych. Nowe rozporządzenie zmodyfikowało zasady ustalania jurysdykcji międzynarodowej sądów państw członkowskich, aby zapewnić osiągnięcie tych samych celów, lecz w większym zakresie, wobec czego dokonanie ich wykładni musi uwzględniać nowe ramy prawne.

1 Język oryginału: hiszpański.

2 Rozporządzenie Rady z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń oraz współpracy w zakresie zobowiązań alimentacyjnych (Dz.U. 2009, L 7, s. 1).

3 Wyrok z dnia 15 stycznia 2004 r. (C-433/01, EU:C:2004:21, zwany dalej „wyrokiem Blijdenstein").

4 Konwencja z dnia 27 września 1968 r. o jurysdykcji i wykonywaniu orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych (Dz.U. 1972, L 299, s. 32; zwana dalej „konwencją brukselską z 1968 r." lub „konwencją z 1968 r.").

5 Rozporządzenie Rady z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz.U. 2001, L 12, s. 1).

5. Trybunał Sprawiedliwości ma zatem możliwość zweryfikowania swego wcześniejszego orzecznictwa w zakresie, w jakim nie jest ono zgodne z obowiązującymi ramami prawnymi.

I. Ramy prawne

A. Prawo Unii. Rozporządzenie nr 4/2009

6. Zgodnie z jego motywem 15:

„By zabezpieczyć interesy wierzycieli alimentacyjnych i ułatwić skuteczne zarządzanie wymiarem sprawiedliwości w Unii Europejskiej, należy dostosować przepisy dotyczące jurysdykcji zawarte w rozporządzeniu (WE) nr 44/2001. Fakt, że pozwany ma zwykłe miejsce pobytu w państwie trzecim, nie powinien z założenia wyłączać stosowania przepisów wspólnotowych dotyczących jurysdykcji i nie powinno się już przewidywać żadnego odesłania do przepisów dotyczących jurysdykcji zawartych w prawie krajowym. Niniejsze rozporządzenie powinno zatem określać przypadki, gdy sąd państwa członkowskiego może wykonywać jurysdykcję dodatkową".

7. Motyw 44 brzmi następująco:

„Niniejsze rozporządzenie zmienia rozporządzenie (WE) nr 44/2001, zastępując jego przepisy mające zastosowanie do zobowiązań alimentacyjnych […]".

8. Artykuł 2 ust. 1 stanowi:

„Na użytek niniejszego rozporządzenia:

[…]

10) »wierzyciel« oznacza każdą osobę fizyczną, której należne są świadczenia alimentacyjne lub która występuje z roszczeniem o świadczenia alimentacyjne;

[…]".

9. Zgodnie z art. 3:

„Sądami, które mają jurysdykcję do rozpoznania spraw dotyczących zobowiązań alimentacyjnych w państwach członkowskich są:

a) sąd zwykłego miejsca pobytu pozwanego; lub

b) sąd zwykłego miejsca pobytu wierzyciela; lub

c) sąd, który zgodnie z prawem sądu ma jurysdykcję do prowadzenia postępowania dotyczącego statusu osoby, w przypadku gdy sprawa dotycząca zobowiązań alimentacyjnych jest związana z tym postępowaniem, chyba że jurysdykcja ta wynika tylko z obywatelstwa jednej ze stron; lub

d) sąd, który zgodnie z prawem sądu jest właściwy do prowadzenia postępowania dotyczącego odpowiedzialności rodzicielskiej, w przypadku gdy sprawa dotycząca zobowiązań alimentacyjnych jest związana z tym postępowaniem, chyba że jurysdykcja ta wynika tylko z obywatelstwa jednej ze stron".

10. Artykuł 64 wskazuje:

„1. Do celów występowania z wnioskiem o uznanie i stwierdzenie wykonalności orzeczeń lub o wykonanie orzeczeń termin »wierzyciel« obejmuje instytucję publiczną działającą w imieniu osoby fizycznej, której należne są świadczenia alimentacyjne, lub instytucję, której przysługuje zwrot należności z tytułu świadczeń wypłaconych zamiast świadczeń alimentacyjnych.

[…]

3. Instytucja publiczna może wystąpić o uznanie i stwierdzenie wykonalności lub domagać się wykonania:

a) orzeczenia dotyczącego dłużnika, które wydano na wniosek instytucji publicznej występującej o wypłacenie należności z tytułu świadczeń przyznanych zamiast świadczeń alimentacyjnych;

[…]".

B. Prawo niemieckie

11. Stosownie do § 1601 Bürgerliches Gesetzbuch[6]:„Krewni w linii prostej są zobowiązani do dostarczania sobie środków utrzymania".

12. Zgodnie z § 94 ust. 1 zdanie pierwsze księgi XII Sozialgesetzbuch[7]:

„Jeżeli osobie uprawnionej do świadczeń w okresie, za który wypłaca się świadczenia, w świetle prawa cywilnego przysługuje roszczenie z tytułu zobowiązań alimentacyjnych, to przechodzi ono, do wysokości wypłaconych świadczeń, na instytucję właściwą w zakresie pomocy społecznej wraz z ustanowionym w przepisach dotyczących zobowiązań alimentacyjnych prawem do informacji".

13. Stosownie do § 94 ust. 5 zdanie trzecie SGB XII:

„O roszczeniach, o których mowa w ust. 1–4, rozstrzyga się na drodze cywilnoprawnej".

II. Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu i pytania prejudycjalne

14. Matka WV, urodzona w 1948 r., począwszy od 2009 r. mieszka w domu opieki w Kolonii (Niemcy). Ponieważ jej własne dochody i majątek nie pokrywają w pełni kosztów pobytu w domu opieki, na podstawie księgi XII SGB otrzymuje ona w sposób ciągły świadczenia z zakresu pomocy społecznej od Landkreis Harburg (powiatu ziemskiego Harburg, Niemcy).

15. WV, syn zobowiązany do świadczeń alimentacyjnych, mieszka w Wiedniu (Austria).

16. Landkreis Harburg dochodzi od WV zapłaty zaległych świadczeń alimentacyjnych za okres od kwietnia 2017 r. do kwietnia 2018 r. oraz uiszczania bieżących należności z tytułu świadczeń alimentacyjnych począwszy od maja 2018 r.

6 Kodeks cywilny, zwany dalej „BGB".

7 Kodeks socjalny, zwany dalej „SGB XII".

17. W pozwie złożonym w Amtsgericht Köln (sądzie rejonowym w Kolonii, Niemcy) instytucja publiczna stwierdziła, że zgodnie z § 94 ust. 1 SGB XII zostały przeniesione na nią wierzytelności alimentacyjne matki WV wobec pozwanego. Podniosła ona również, że we wskazanym okresie udzielała matce WV świadczeń z zakresu pomocy społecznej, których kwota wyraźnie przewyższała wysokość dochodzonych roszczeń alimentacyjnych.

18. WV podniósł brak jurysdykcji międzynarodowej sądów niemieckich.

19. Sąd pierwszej instancji w Kolonii uznał, że nie przysługuje mu jurysdykcja międzynarodowa i odrzucił pozew jako niedopuszczalny. Zdaniem tego sądu zgodnie z art. 3 lit. b) rozporządzenia nr 4/2009 „wierzycielem" może być jedynie osoba, której przysługują alimenty, a nie instytucja publiczna, na którą przeszła wierzytelność alimentacyjna.

20. Instytucja publiczna wniosła zażalenie do Oberlandesgericht (wyższego sądu krajowego), który uchylił zaskarżone postanowienie i skierował sprawę do ponownego rozpoznania przez sąd pierwszej instancji.

21. Zdaniem sądu apelacyjnego sądom niemieckim przysługuje jurysdykcja międzynarodowa, ponieważ na podstawie art. 3 lit. a) i b) rozporządzenia nr 4/2009 wierzyciel alimentacyjny może wybrać pomiędzy sądem właściwym dla swojego miejsca pobytu (Niemcy) lub sądem właściwym dla miejsca pobytu pozwanego (w niniejszej sprawie jest to Austria). Wyboru tego może dokonać również instytucja publiczna, na którą przeszła wierzytelność alimentacyjna.

22. WV wniósł skargę kasacyjną do Bundesgerichtshof (federalnego trybunału sprawiedliwości), który przedstawił Trybunałowi Sprawiedliwości następujące pytanie prejudycjalne:

„Czy instytucja publiczna, która wypłaciła wierzycielowi alimentacyjnemu świadczenia z zakresu pomocy społecznej zgodnie z przepisami prawa publicznego, może powołać się na jurysdykcję sądu zwykłego miejsca pobytu wierzyciela alimentacyjnego w myśl art. 3 lit. b) rozporządzenia nr 4/2009, w sytuacji gdy dochodzi od dłużnika alimentacyjnego w ramach regresu należności z tytułu zobowiązań alimentacyjnych na podstawie cywilnoprawnego roszczenia wierzyciela alimentacyjnego, które przeszło na nią w drodze cesji ustawowej ze względu na przyznanie świadczeń z zakresu pomocy społecznej?".

III. Postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości

23. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wpłynął do Trybunału Sprawiedliwości w dniu 16 lipca 2019 r.

24. Uwagi na piśmie przedstawiły rządy hiszpański i niemiecki oraz Komisja Europejska.

25. Nie uznano za konieczne przeprowadzenia rozprawy.

IV. Ocena

A. Uwaga wstępna

26. Zapewnienie skutecznego i szybkiego ściągania należności z tytułu zobowiązań alimentacyjnych ma zasadnicze znaczenie dla dobrobytu wielu osób w Europie [8]. W celu wzmocnienia tej skuteczności w sytuacjach transgranicznych już w konwencji brukselskiej z 1968 r. zawarto szczególne postanowienie dotyczące międzynarodowej jurysdykcji sądów [9]. Zgodnie z nim (art. 5 ust. 2 konwencji) wierzyciel alimentacyjny mógł wytoczyć powództwo przed sąd właściwy w państwie członkowskim miejsca zamieszkania dłużnika albo przed sąd właściwy w państwie członkowskim, w którym wierzyciel posiadał miejsce zamieszkania lub zwykłego pobytu. Zasada ta została włączona do rozporządzenia nr 44/2001.

27. Rada Europejska na posiedzeniu w Tampere w dniach 15 i 16 października 1999 r. wezwała Radę do opracowania na podstawie propozycji Komisji wspólnych przepisów proceduralnych w celu uproszczenia i przyspieszenia rozstrzygania transgranicznych sporów dotyczących zobowiązań alimentacyjnych. Ostatecznym impulsem ku temu był Program Haski i wynikający z niego plan działania [10], które doprowadziły do przyjęcia w tej dziedzinie obecnie obowiązującego rozporządzenia nr 4/2009.

28. W celu ochrony interesów wierzycieli alimentacyjnych i wsparcia skutecznego zarządzania wymiarem sprawiedliwości w Unii Europejskiej rozporządzenie nr 4/2009 modyfikuje istniejące wcześniej zasady ustalania jurysdykcji sądów. Zawiera ono bowiem szczególne uregulowanie w zakresie roszczeń alimentacyjnych, które – aczkolwiek związane z innymi instrumentami współpracy sądowej w sprawach cywilnych – posiada własne cele i właściwą sobie systematykę.

29. Aspekty te, jak wyjaśnię poniżej, powinny mieć decydujące znaczenie dla wykładni tego (nowego) aktu prawnego, przyczyniając się do zapewnienia jednolitości jego stosowania, które musi mieć charakter autonomiczny.

B. Status pytania. Wcześniejsze orzecznictwo

30. Począwszy od wejścia w życie rozporządzenia nr 4/2009 [11] przedstawiono Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej szereg pytań prejudycjalnych, w tym dotyczących art. 3 rozporządzenia [12], a w szczególności art. 3 lit. b) [13], aczkolwiek z perspektywy innej niż przedstawiona w niniejszej sprawie.

8 Potwierdzenie tego można odnaleźć w Programie działań służących wdrażaniu zasady wzajemnego uznawania orzeczeń w sprawach cywilnych i handlowych (Dz.U. 2001, C 12, s. 1), który stanowił pierwszy impuls do prac nad nowym uregulowaniem współpracy w zakresie zobowiązań alimentacyjnych.

9 Jak wskazano w sprawozdaniu P. Jenarda dotyczącym konwencji brukselskiej z 1968 r. (Dz.U. 1979, C 59, s. 1), unormowanie to wprowadzono w drodze rozszerzenia konwencji haskiej z dnia 15 kwietnia 1958 r. o uznawaniu i wykonywaniu orzeczeń w przedmiocie obowiązków alimentacyjnych.

10 Program Haski: wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej (Dz.U. 2005, C 53, s. 1).

11 Zobacz art. 76 rozporządzenia. Rozporządzenie weszło w życie w dniu 30 stycznia 2009 r.; w pełni jest stosowane począwszy od dnia 18 czerwca 2011 r., to jest od dnia rozpoczęcia przejściowego stosowania Protokołu haskiego z 2007 r. o prawie właściwym w sprawach zobowiązań alimentacyjnych.

12 Wyroki: z dnia 16 lipca 2015 r., A (C-184/14, EU:C:2015:479); z dnia 15 lutego 2017 r., W i V (C-499/15, EU:C:2017:118); z dnia 5 września 2019 r., R (właściwość w sprawach z zakresu odpowiedzialności rodzicielskiej i zobowiązań alimentacyjnych) (C-468/18, EU:C:2019:666, zwany dalej „wyrokiem R"). Zobacz również postanowienia: z dnia 16 stycznia 2018 r., PM (C-604/17, EU:C:2018:10); z dnia 3 października 2019 r., OF (rozwód małżonków mających małoletnie dziecko) (C-759/18, EU:C:2019:816).

13 Wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r., Sanders i Huber (C-400/13 i C-408/13, EU:C:2014:2461, zwany dalej „wyrokiem Sanders i Huber").

31. Rozporządzenie nr 4/2009 nie daje bezpośredniej odpowiedzi na pytanie przedstawione przez sąd odsyłający, co było źródłem komentarzy o braku jasności rozporządzenia w tym zakresie [14].

32. W rozporządzeniu można jednak moim zdaniem znaleźć wystarczające wskazówki, aby odpowiedzieć na pytanie prejudycjalne w sposób twierdzący. Postaram się wyjaśnić, dlaczego instytucja publiczna, która udzieliła wierzycielowi alimentacyjnemu świadczeń z zakresu pomocy społecznej, może przed sądami właściwymi dla miejsca zwykłego pobytu tego wierzyciela dochodzić od dłużnika alimentacyjnego należności z tytułu zobowiązań alimentacyjnych [15], które uprzednio zostały na nią przeniesione w drodze cesji ustawowej.

33. Odpowiedź ta oznacza odejście od wyroku Blijdenstein, w którym, jak już wspomniałem, Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że stosownie do art. 5 ust. 2 konwencji brukselskiej z 1968 r. powództwo przed sądem właściwym dla miejsca zwykłego pobytu wierzyciela alimentacyjnego może wytoczyć jedynie osoba będąca „osobiście powodem” [16].

34. W wyroku tym Trybunał Sprawiedliwości:

– odwoławszy się do wspólnej dla jurysdykcji międzynarodowej reguły, zgodnie z którą przepisy stanowiące wyjątki od zasady jurysdykcji sądów państwa miejsca zamieszkania pozwanego należy interpretować ściśle, oraz do *wrogości* konwencji z 1968 r. wobec jurysdykcji sądów miejsca zamieszkania powoda [17] uznał, że „stroną słabszą” w postępowaniach w przedmiocie roszczeń alimentacyjnych jest wierzyciel alimentacyjny;

– stwierdził na tej podstawie, że „instytucja publiczna występująca z powództwem regresowym przeciwko dłużnikowi alimentacyjnemu nie znajduje się w sytuacji słabszej od dłużnika” [18];

– wyjaśnił, że z punktu widzenia dłużnika art. 2 akapit pierwszy konwencji z 1968 r. (który ustanowił jako ogólną regułę jurysdykcję sądów państwa miejsca zamieszkania pozwanego) służy „ochronie pozwanego w zakresie, w jakim jest on co do zasady, wskutek wytoczenia przeciwko niemu powództwa przez powoda, stroną słabszą” [19];

– zapewnił na zakończenie, że sąd miejsca zamieszkania pozwanego „znajduje się w najlepszym położeniu, aby ocenić jego środki finansowe” [20].

35. W późniejszych wyrokach dotyczących art. 3 rozporządzenia nr 4/2009 Trybunał Sprawiedliwości podtrzymał swoje wcześniejsze orzecznictwo, co się tyczy:

– jego znaczenia dla celów analizy tych przepisów rozporządzenia nr 4/2009, które zastąpiły przepisy rozporządzenia nr 44/2001 [21];

14 V. Lipp, Vorbemerkung zu Artikel 3 Verordnung (EG) Nr. 4/2009 des Rates über die Zuständigkeit, das anwendbare Recht, die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen und die Zusammenarbeit in Unterhaltssachen (EG-UntVO), w: *Münchener Kommentar FamFG*, Bd. 2, 3. Ausgabe 2019, pkt 29 i nast.

15 Instytucja publiczna nie mogłaby powoływać się na zasady ustalania jurysdykcji zawarte w rozporządzeniu nr 4/2009 w celu dochodzenia zwrotu kwot wypłaconych z tytułu innych świadczeń niż alimenty.

16 Wyrok Blijdenstein, pkt 28 oraz, przy użyciu innego sformułowania, sentencja.

17 Ibidem, pkt 25.

18 Ibidem, pkt 30. Trybunał Sprawiedliwości dodał, że „ponadto wierzyciel alimentacyjny, którego potrzeby zostały zaspokojone dzięki świadczeniom wypłaconym przez instytucję publiczną, nie znajduje się już w trudnej sytuacji finansowej”. W kwestii celowości nieprzywoływania tego stwierdzenia zob. poniżej, pkt 69.

19 Ibidem, pkt 29.

20 Ibidem, pkt 31.

21 Wyrok Sanders i Huber, pkt 23.

– przekonania, że możliwość dokonania wyboru przez wierzyciela alimentacyjnego (art. 3 rozporządzenia nr 4/2009) wynika z jego statusu „strony słabszej", gdy działa on jako powód [22].

C. Argumenty uzasadniające zmianę orzecznictwa

36. Przedstawię w dalszej części argumenty, które rozpatrywane łącznie [23] mogą w świetle nowego kontekstu prawnego (rozporządzenie nr 4/2009) uzasadniać rezygnację z kryterium zawartego w wyroku Blijdenstein. Podzielam w tym względzie stanowisko rządów niemieckiego i hiszpańskiego oraz Komisji, które proponują takie samo rozwiązanie.

1. Nowy system zasad jurysdykcji międzynarodowej

a) System zupełny

37. Przede wszystkim teza o ciągłości kolejnych aktów prawnych nie jest ani absolutna, ani automatyczna [24]. Dalsze stosowanie wcześniejszego orzecznictwa jest uzasadnione, jeżeli nie było zmian w prawodawstwie. Rozporządzenie nr 4/2009 takie zmiany wprowadziło, nawet jeśli nie można ich dostrzec na podstawie samego brzmienia przepisu mającego zastosowanie w sprawie, to jest art. 3 lit. b).

38. W przeciwieństwie do konwencji brukselskiej i rozporządzenia nr 44/2001 rozporządzenie nr 4/2009 nie uzależnia zastosowania zawartych w nim zasad jurysdykcji międzynarodowej od spełnienia przesłanki miejsca zamieszkania pozwanego w państwie członkowskim [25].

39. Z tego stanu uregulowania prawnego można wywieść pierwszy argument za umożliwieniem instytucjom publicznym, na które przeszła w drodze cesji ustawowej wierzytelność alimentacyjna, wytoczenia powództwa przed sądami państwa miejsca zamieszkania wierzyciela: ochrona jego uprawnień [26].

40. Jak bowiem podkreśla Komisja [27], gdyby dłużnik alimentacyjny miał miejsce zamieszkania w państwie trzecim, wówczas niedopuszczalność wytoczenia powództwa przez instytucję publiczną, która wstąpiła w prawa i obowiązki wierzyciela, przed sądami państwa zwykłego pobytu wierzyciela, prowadziłaby, z dużą dozą prawdopodobieństwa, do konieczności dochodzenia przez nią należności poza Unią Europejską.

41. Aby tak się nie stało, wymagane byłoby zawarcie umowy o wyborze sądów państwa członkowskiego (art. 4), dorozumiane poddanie się przez pozwanego sądom państwa członkowskiego (art. 5) lub posiadanie przez pozwanego i instytucję publiczną obywatelstwa (przynależności państwowej) tego samego państwa członkowskiego (art. 6). Forum necessitatis, o którym mowa w art. 7, ma zastosowanie, jak wskazuje treść tego przepisu, wyłącznie w wyjątkowych przypadkach.

22 Wyrok Sanders i Huber, pkt 28; wyrok R, pkt 30. Obydwa odwołują się do pkt 29 wyroku Blijdenstein.

23 Możliwe, że niektóre z nich, rozpatrywane z osobna, nie byłyby wystarczająco silne, aby doprowadzić do zmiany orzecznictwa.

24 Wskazał na to rzecznik generalny N. Jääskinen w opinii przedstawionej w dniu 4 września 2014 r. w sprawach Sanders i Huber (C-400/13 i C-408/13, EU:C:2014:2171, pkt 37, 41): zastosowanie zasad wynikających z orzecznictwa powstałego na gruncie wcześniejszych aktów prawnych nie może być dokonywane automatycznie.

25 Motyw 15 rozporządzenia nr 4/2009 odwołuje się do tej zmiany i dotyczy jej skutków w zakresie kryteriów ustalania jurysdykcji: po wyeliminowaniu istniejących systemów krajowych jest konieczne, aby rozporządzenie samo stanowiło zamknięty zbiór zasad dotyczących jurysdykcji poprzez wprowadzenie do niego dodatkowych kryteriów (art. 6 i 7).

26 Trudności w uzyskaniu tej ochrony mogą z kolei negatywnie wpływać na cele rozporządzenia: zob. poniżej pkt 54 i nast.

27 Uwagi na piśmie przedstawione przez Komisję, pkt 20. Zobacz w literaturze V. Lipp, op.cit., pkt 32.

42. Instytucja publiczna, która została zmuszona do dochodzenia roszczeń w państwie niebędącym członkiem Unii Europejskiej nie tylko napotka dodatkowe trudności w postępowaniu rozpoznawczym [28], ale prawdopodobnie również później, kiedy zmuszona będzie wystąpić o uznanie lub o wykonanie orzeczenia wydanego w innym państwie. W takiej sytuacji obowiązującym systemem prawnym nie byłby jeden z systemów przewidzianych w rozporządzeniu nr 4/2009, lecz raczej system traktatowy (wielostronny lub dwustronny) lub system prawny państwa, w którym należałoby złożyć wniosek o uznanie lub o wykonanie [29].

b) System alternatywnych kryteriów jurysdykcji międzynarodowej [30]

43. Rozporządzenie nr 4/2009, oprócz tego, że dla celów stosowania jego przepisów nie wymaga posiadania przez pozwanego miejsca zamieszkania w państwie członkowskim, odstępuje również od systemu zasada/wyjątek obowiązującego w konwencji brukselskiej z 1968 r. i w rozporządzeniu nr 44/2001, który przyznawał pierwszeństwo jurysdykcji miejsca zamieszkania pozwanego i zobowiązywał do ścisłej wykładni przepisów regulujących jurysdykcję innych sądów, w szczególności tych, które określały jurysdykcję sądów na podstawie przedmiotu sporu.

44. W rozporządzeniu nr 4/2009 miejsce zwykłego pobytu pozwanego jest, oczywiście, pierwszą opcją zawartą w art. 3, lecz następne opcje mają postać alternatywy dla tej pierwszej [31].

45. Ujęcie w art. 3 wszystkich kryteriów wyboru jurysdykcji na tym samym poziomie pozwala odrzucić, w nowym kontekście prawnym, wcześniejsze rozważania Trybunału Sprawiedliwości oparte na *niechęci* do sądu powoda i uznaniu pozwanego za zasadniczo stronę słabszą [32].

2. „Wierzyciel" nie zawsze oznacza „powód"

46. Trybunał Sprawiedliwości wskazał w wyroku R, iż wierzyciel alimentacyjny jako powód może wybrać spośród kilku właściwych sądów, co uzasadnił uznaniem go za „stronę słabszą" oraz wskazaniem, że celem rozporządzenia nr 4/2009 jest ochrona jego interesów [33].

47. Stwierdzenia te nie oznaczają, że inni powodowie nie mają takiej samej możliwości dokonania wyboru sądu, o jakiej mowa w art. 3 rozporządzenia. Stanowisko zawarte w wyroku R odpowiadało w istocie okolicznościom faktycznym sprawy, w której został on wydany, lecz nie należy odczytywać tego wyroku (i co za tym idzie rozporządzenia nr 4/2009) w ten sposób, że określa on kryteria ustalenia jurysdykcji zawarte w art. 3 wyłącznie w odniesieniu do postępowań wszczętych *osobiście* przez „stronę słabszą".

48. Rozporządzenie nr 4/2009 nie stawia znaku równości pomiędzy „wierzycielem" a „powodem" [34] ani pomiędzy „dłużnikiem" a „pozwanym". W art. 8 ust. 1 opisano bowiem sytuację, w której dłużnik jest powodem, i ograniczono możliwość wytoczenia przez niego powództwa jedynie do sądów państwa członkowskiego zwykłego miejsca pobytu wierzyciela (pod pewnymi warunkami).

28 Niezależnie od trudności związanych z dochodzeniem roszczeń za granicą, wspólnych dla wszystkich powodów, instytucja publiczna mogłaby napotkać przeszkody procesowe związane właśnie z jej publicznym charakterem.

29 Oznacza to, że zasadniczo wykonanie orzeczenia będzie wymagać uprzedniego stwierdzenia jego wykonalności (*exequatur*), co zwykle wiąże się z przeprowadzeniem kontroli właściwości sądu pochodzenia, poszanowania prawa do obrony, zgodności z wcześniejszymi orzeczeniami, braku innych postępowań zawisłych w danym państwie w tej samej sprawie lub sprawach z nią powiązanych, braku sprzeczności z porządkiem publicznym danego państwa i, czasami, przepisów prawa materialnego zastosowanych w danej sprawie.

30 Odwołuję się tutaj wyłącznie do relacji pomiędzy sądami, o których mowa w art. 3 rozporządzenia nr 4/2009.

31 Ta specyfika rozporządzenia nr 4/2009 została już wskazana przez rzecznika generalnego N. Jääskinena w jego opinii przedstawionej w sprawach połączonych Sanders i Huber (C-400/13 i C-408/13, EU:C:2014:2171), pkt 62.

32 Zobacz powyżej, pkt 34.

33 Punkty 28–33, w szczególności pkt 30.

34 Nie czynią tego również konwencja brukselska ani rozporządzenie nr 44/2001. W sprawozdaniu P. Jenarda dotyczącym tej konwencji jest mowa o „powodzie", a nie o „wierzycielu" (s. 25).

49. Zawarta w art. 2 rozporządzenia nr 4/2009 definicja wierzyciela – podobnie jak definicja dłużnika – obejmuje jedynie *osoby fizyczne*, lecz jak już wspomniałem, pojęcia „wierzyciela" i „powoda" niekoniecznie muszą być tożsame.

50. Innymi słowy, z art. 2 ust. 1 pkt 10 rozporządzenia nr 4/2009 nie wynika, aby instytucje publiczne, które wstąpiły w prawa i obowiązki wierzyciela, nie mogły wytoczyć powództwa przed sądami innymi niż sąd miejsca zwykłego pobytu pozwanego. Z wyłączenia instytucji publicznej z definicji zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 10 wynika jedynie to, że okoliczność posiadania *przez nią* miejsca zwykłego pobytu (lub siedziby) w danym państwie członkowskim, nie uzasadnia jurysdykcji międzynarodowej sądów tego państwa na podstawie art. 3 lit. b) rozporządzenia [35].

51. Na pewnym etapie procedury legislacyjnej rozważano możliwość ograniczenia kryteriów wyboru jurysdykcji sądów przez instytucje publiczne, jednak nie wprowadzono tego do dokumentu końcowego. W rezolucji legislacyjnej z dnia 13 grudnia 2007 r. [36] Parlament Europejski zaproponował dwie zmiany istotne dla niniejszej analizy: a) w art. 2 pkt 9 włączono instytucje publiczne do definicji „dłużnika" oraz b) w nowym art. 2a przyjęto, że instytucje te nie będą mogły wytoczyć powództwa przed sądem innym niż sąd miejsca zwykłego pobytu pozwanego. Obie te propozycje zniknęły w dalszym ciągu procesu legislacyjnego [37].

52. Treść art. 64 rozporządzenia nr 4/2009 również wspiera proponowane przeze mnie stanowisko, ponieważ odnosi się do instytucji publicznych, które dochodzą zapłaty z tytułu świadczeń wypłaconych przez nie zamiast alimentów:

– jego ust. 1, zgodnie z motywem 14 [38], rozszerza pojęcie „wierzyciela" na instytucje publiczne, które mogą złożyć wniosek o uznanie lub wykonanie, bądź też w danym przypadku o stwierdzenie wykonalności [39];

– jego ust. 3, który opiera się na tym założeniu, łączy legitymację czynną przyznaną instytucji publicznej z dwoma rodzajami orzeczeń, z których znaczenie w niniejszej sprawie ma orzeczenie „dotyczą[e] dłużnika, które wydano na wniosek instytucji publicznej występującej o wypłacenie należności z tytułu świadczeń przyznanych zamiast świadczeń alimentacyjnych". Biorąc pod uwagę, że zwykle wniosek o uznanie, wykonanie lub stwierdzenie wykonalności składa się w państwie miejsca zwykłego pobytu pozwanego, dane orzeczenie z definicji zostanie wydane w innym państwie.

53. Rozporządzenie nr 4/2009 zezwala zatem, aczkolwiek w sposób dorozumiany, aby instytucje publiczne mogły dochodzić roszczeń przed sądami innymi niż sąd zwykłego miejsca pobytu dłużnika.

35 W literaturze zobacz na przykład V. Lipp, op.cit., pkt 30.

36 Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie właściwości, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych oraz współpracy w zakresie zobowiązań alimentacyjnych [COM(2005) 649 – C6-0079/2006 – 2005/0259(CNS)], P6_TA(2007)0620, poprawki 19 i 21 do wniosku Komisji.

37 Zobacz dokument 14066/08 (Add. 1) z dnia 21 października 2008 r. z wnioskiem Komisji zaaprobowanym rezolucją legislacyjną Parlamentu Europejskiego z dnia 4 grudnia 2008 r., P6_TA(2008)0574.

38 „Należy przewidzieć w niniejszym rozporządzeniu, że termin »wierzyciel« obejmuje, na użytek wniosku o uznanie i o wykonanie orzeczenia w zakresie zobowiązań alimentacyjnych, instytucje publiczne, które mają prawo działać w zastępstwie i w imieniu osoby, której należą się alimenty, lub występować o zwrot świadczeń wypłaconych wierzycielowi z tytułu zobowiązań alimentacyjnych […]".

39 Artykuł 64 jest wzorowany bezpośrednio na art. 36 Konwencji haskiej z dnia 23 listopada 2007 r. o międzynarodowym dochodzeniu alimentów na rzecz dzieci i innych członków rodziny: zob. dokument 14066/08 (Add. 1) z dnia 21 października 2008 r. – do którego odwołuję się w przypisie 37 – zawierający wniosek Rady, art. 47b, obecnie art. 64. Wspomniany artykuł konwencji haskiej przejął z kolei (z pewnymi odrębnościami) postanowienia art. 18 i 19 Konwencji haskiej z dnia 2 października 1973 r. o uznawaniu i wykonywaniu orzeczeń odnoszących się do obowiązków alimentacyjnych. Celem uznania instytucji publicznych za „wierzycieli" w tym względzie jest umożliwienie im korzystania z pośrednictwa władz centralnych.

3. Cele rozporządzenia nr 4/2009

54. Jak już podkreśliłem, rozporządzenie nr 4/2009 ma zasadniczo na celu ochronę wierzyciela alimentacyjnego. Na to właśnie wskazuje motyw 15, który wiąże wspomniany cel z zapewnieniem odzyskiwania należności z tytułu zobowiązań alimentacyjnych w sytuacjach transgranicznych [40].

55. Cel ten da się łatwiej osiągnąć, gdy powództwo regresowe lub powództwo o zwrot wytoczone przez instytucje publiczne, które w drodze cesji ustawowej wstąpiły w prawa i obowiązki wierzyciela alimentacyjnego, może zostać wytoczone przed sądem zwykłego miejsca pobytu wierzyciela. Ułatwia to odzyskanie należności alimentacyjnych, bowiem zwykle miejsce to jest również miejscem siedziby instytucji publicznej [41].

56. Można by argumentować, że umożliwienie w ten sposób wytoczenia powództwa przez instytucję publiczną nie daje korzyści samemu wierzycielowi, nie jest również prawdopodobne, aby zachęcało to do wypłaty zaliczek na poczet roszczeń alimentacyjnych wierzyciela. Przypominam, że argument ten podniósł sąd odsyłający w sprawie Blijdenstein, a Trybunał Sprawiedliwości odrzucił go, podkreślając, iż instytucje publiczne przyznają zaliczki w wykonaniu swoich obowiązków ustawowych [42].

57. Rozporządzenie nr 4/2009 koncentruje się przede wszystkim na wierzycielu będącym osobą fizyczną, lecz nie oznacza to nieuchronnie ograniczenia celu, jakim jest zapewnienie (w przypadkach transgranicznych) ściągnięcia wierzytelności, do tych, które są należne temu wierzycielowi, jeżeli doszło do ich ustawowego przeniesienia na rzecz instytucji publicznej.

58. Ponadto sugerowana przeze mnie wykładnia wzmacnia ochronę wierzyciela, przyznając zasadom ustalania jurysdykcji zawartym w rozporządzeniu nr 4/2009 pewien skutek odstraszający względem dłużnika, który będzie świadom, że może zostać pozwany, również przez instytucję publiczną, poza swoim zwykłym miejscem pobytu.

59. Dokonuje się w ten sposób zmiana jakościowa w porównaniu z poprzednim stanem prawnym, rozpatrywanym w wyroku Blijdenstein. Wówczas, jeżeli instytucja publiczna udzieliła wierzycielowi alimentacyjnemu świadczeń z zakresu pomocy społecznej, norma jurysdykcyjna działa na korzyść dłużnika (pozwanego z uwagi na to, że nie płacił alimentów). Nierównowaga ta może – i powinna – zostać skorygowana.

60. Jak już wskazałem [43] przy okazji omawiania wyroku Blijdenstein i co przypominają strony w swoich uwagach, odebranie instytucji publicznej możliwości wytoczenia powództwa przed sądem miejsca zamieszkania wierzyciela alimentacyjnego nie zachęca dłużnika do dobrowolnego wykonywania jego zobowiązań [44].

4. Argumenty dodatkowe

61. Za proponowanym przeze mnie rozwiązaniem przemawia również inny argument, być może o mniejszym znaczeniu teoretycznym, ale istotny z praktycznego punktu widzenia: zapewnienie, aby sąd w najszerszym możliwym zakresie stosował ustawodawstwo swego państwa.

40 Zobacz motyw 45, inne, wcześniejsze motywy, jak motyw 22 lub 31, wiążą ten cel z rozwiązaniami lub poszczególnymi fragmentami rozporządzenia.

41 Stanowisko to, przedstawione również w uwagach rządu niemieckiego (pkt 20), należałoby być może zmodyfikować, biorąc pod uwagę, że zwykle majątek dłużnika znajduje się w innym państwie. W każdym razie instytucja publiczna, która – jak każdy powód – jest uprawniona do wytoczenia powództwa przed sądem właściwym dla swej siedziby, która jest tożsama z miejscem zwykłego pobytu wierzyciela, łatwiej uzyska tytuł wykonawczy.

42 Wyrok Blijdenstein, pkt 33.

43 Zobacz S. Álvarez González, Acción de regreso alimenticio y competencia judicial internacional: un nuevo paso en la progresiva delimitación del artículo 5.2 del Convenio de Bruselas, *La Ley-Unión Europea*, año XXV, n.º 6116, pkt 5, ze wskazanymi tam odesłaniami.

44 Uwagi na piśmie przedstawione przez Komisję, pkt 25, i przez rząd hiszpański, pkt 26.

62. Argument ten, przywołany również w kontekście wyroku Blijdenstein [45], nie został wtedy uwzględniony przez Trybunał Sprawiedliwości, ponieważ nie istniał wówczas żaden wspólny dla państw członkowskich instrument prawny dotyczący prawa właściwego dla zobowiązań alimentacyjnych [46].

63. W państwach tych (z wyjątkiem Danii) ma obecnie zastosowanie przyjęty przez Unię Protokół haski o prawie właściwym dla zobowiązań alimentacyjnych, którego art. 3 przewiduje jako zasadę stosowanie prawa państwa miejsca zwykłego pobytu wierzyciela alimentacyjnego [47].

64. W tym duchu można stwierdzić, że umożliwienie instytucji publicznej dochodzenia roszczeń przed sądem miejsca zwykłego pobytu wierzyciela alimentacyjnego prowadzi do zbieżności pomiędzy *sądem a prawem właściwym*, ponieważ – jak już wspomniałem – zwykle w miejscu tym znajduje się również siedziba tej instytucji. Przypominam, że zgodnie z art. 64 ust. 2 rozporządzenia nr 4/2009, „[u]prawnienie instytucji publicznej do działania w imieniu osoby fizycznej, której należne są świadczenia alimentacyjne, lub do wystąpienia o zwrot należności z tytułu świadczeń wypłaconych wierzycielowi zamiast świadczeń alimentacyjnych, określa prawo, któremu podlega działanie tej instytucji".

65. Wreszcie przyjęcie w tego rodzaju sprawach miejsca zwykłego pobytu wierzyciela jako kryterium jurysdykcji uzasadnia się względami proceduralnymi bliskości i należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości, podobnie jak czyni się to w odniesieniu do sądu miejsca zwykłego pobytu dłużnika: istnieje powód, dla którego są alternatywne. Względy te nie tracą na znaczeniu, gdy to nie sam wierzyciel wytacza powództwo, lecz inna osoba (publiczna), która wstąpiła w jego prawa.

66. Sąd miejsca zwykłego pobytu wierzyciela jest najwłaściwszy dla ustalenia, jakie są jego potrzeby, jest on zatem także najwłaściwszy dla ustalenia, czego w rzeczywistości może dochodzić instytucja publiczna, która wstąpiła w prawa i obowiązki wierzyciela alimentacyjnego [48].

5. Skutki dla dłużnika?

67. Wyjaśnię wreszcie skutki, jakie wywiera dla dłużnika możliwość wytoczenia przez instytucję publiczną, która wstąpiła w prawa i obowiązki wierzyciela alimentacyjnego, powództwa w państwie miejsca zwykłego pobytu wierzyciela. Do kwestii tej odnoszą się również strony biorące udział w postępowaniu prejudycjalnym.

68. Przyjęcie tej możliwości nie stawia dłużnika będącego pozwanym w bardziej niekorzystnej sytuacji: sąd, który będzie rozstrzygał w przedmiocie podniesionego przeciwko niemu roszczenia jest ostatecznie tym samym sądem, przed którym mógłby wytoczyć powództwo wierzyciel alimentacyjny jako bezpośrednio zainteresowany.

45 Opinia rzecznika generalnego A. Tizzana przedstawiona w dniu 10 kwietnia 2003 r. w sprawie Blijdenstein (C-433/01, EU:C:2003:231), pkt 28, 29. On sam uznał ten argument za „dodatkowy".

46 Konwencja haska z dnia 2 października 1973 r. o prawie właściwym dla zobowiązań alimentacyjnych obowiązywała w 11 państwach członkowskich.

47 W celu zapewnienia zbieżności pomiędzy *sądem a prawem właściwym* Protokół o prawie właściwym dla zobowiązań alimentacyjnych, zawarty w Hadze w dniu 23 listopada 2007 r., przewiduje w art. 4 ust. 3, że „[n]iezależnie od artykułu 3, jeśli wierzyciel wytoczył powództwo przed właściwym organem państwa, w którym dłużnik ma miejsce zwykłego pobytu, stosuje się prawo miejsca organu orzekającego w sprawie […]". Nie wyklucza to jednak innych rozwiązań służących innym celom.

48 Jak wskazano w pkt 50 wyroku z dnia 4 czerwca 2020 r., FX (powództwo przeciwegzekucyjne dotyczące wierzytelności alimentacyjnej) (C-41/19, EU:C:2020:425), powołując się na pkt 80 opinii rzecznika generalnego M. Bobeka przedstawionej w dniu 27 lutego 2020 r. (C-41/19, EU:C:2020:132), interwencja instytucji publicznej wpływa na sposób, w jaki dług zostaje spłacony, nie ma natomiast wpływu na istotę orzeczenia w sprawie świadczeń alimentacyjnych, która pozostaje nienaruszona.

D. Uwagi dodatkowe

69. Gdyby, pomimo przedstawionego przeze mnie stanowiska, Trybunał Sprawiedliwości zdecydował się utrzymać linię orzecznictwa wyznaczoną przez wyrok Blijdenstein, podnoszę pomocniczo, że należałoby ją zmodyfikować w dwóch aspektach:

– nie należy ograniczać właściwości sądu miejsca zwykłego pobytu wierzyciela alimentacyjnego do powództw wytoczonych przez niego *osobiście*[49]. Przy zastosowaniu wykładni ściśle literalnej ograniczenie to prowadziłoby do nielogicznego rezultatu polegającego na pozbawieniu np. opiekuna prawnego osoby niezdolnej do czynności prawnych (opiekunem może być osoba fizyczna lub prawna) możliwości dochodzenia roszczeń alimentacyjnych przed sądem miejsca zwykłego zamieszkania osoby pozostającej pod opieką;

– nie można dalej uznawać, że „wierzyciel alimentacyjny, którego potrzeby zostały zaspokojone dzięki świadczeniom wypłaconym przez instytucję publiczną, nie znajduje się już w trudnej sytuacji finansowej”[50]. Stwierdzenie takie mogłoby prowadzić do uzależnienia kryterium ustalania jurysdykcji od środków posiadanych przez powoda (w zależności od tego, czy jest nim wierzyciel alimentacyjny, czy osoba trzecia, która wstąpiła w prawa i obowiązki wierzyciela, jak również w zależności od tego, czy jest nim osoba fizyczna, czy prawna), co zobowiązywałoby do dokonania w każdym przypadku oceny, czy znajduje się on w trudnej sytuacji.

V. Wnioski

70. Mając na względzie powyższe rozważania, proponuję, aby Trybunał Sprawiedliwości udzielił Bundesgerichtshof (federalnemu trybunałowi sprawiedliwości, Niemcy) następującej odpowiedzi:

Artykuł 3 lit. b) rozporządzenia Rady (WE) nr 4/2009 z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń oraz współpracy w zakresie zobowiązań alimentacyjnych należy interpretować w ten sposób, że instytucja publiczna, która udzieliła wierzycielowi alimentacyjnemu świadczeń z zakresu pomocy społecznej i na którą przeszły w drodze cesji ustawowej wierzytelności alimentacyjne, może dochodzić tych należności od podmiotu zobowiązanego do zapłaty w drodze powództwa regresowego wytoczonego przed sądami państwa miejsca zwykłego pobytu wierzyciela.

49 Powyżej, pkt 33.

50 Wyrok Blijdenstein, pkt 30.