Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PAOLA MENGOZZIEGO
przedstawiona w dniu 6 grudnia 2016 r.[1]

Sprawa C-690/15

Wenceslas de Lobkowicz
przeciwko
Ministère des Finances et des Comptes publics

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez cour administrative d'appel de Douai (Francja)]

Odesłanie prejudycjalne — Swobodny przepływ pracowników — Urzędnik Unii Europejskiej — Obowiązkowa przynależność do systemu zabezpieczenia społecznego instytucji Unii Europejskiej — Finansowanie świadczeń z krajowego systemu zabezpieczenia społecznego — Dochody z nieruchomości — Oskładkowanie — Powszechna składka na zabezpieczenie społeczne (CSG) — Opłata socjalna — Składki uzupełniające

I – Wstęp

1. Czy prawo Unii stoi na przeszkodzie temu, aby urzędnik Unii Europejskiej podlegał obowiązkowi zapłaty składek na zabezpieczenie społeczne i opłaty socjalnej w państwie członkowskim, w którym jest rezydentem dla celów podatkowych, z tytułu dochodów z nieruchomości uzyskiwanych w państwie członkowskim?

2. Tak w skrócie brzmi pytanie prejudycjalne zadane przez Cour administrative d'appel de Douai (apelacyjny sąd administracyjny w Douai, Francja) w niniejszej sprawie.

3. Pytanie prejudycjalne dotyczy sporu pomiędzy Wenceslasem de Lobkowiczem, urzędnikiem Komisji Europejskiej, na emeryturze od 2016 r., a ministère des Finances et des Comptes publics (ministerstwem finansów i rachunków publicznych, Francja) w przedmiocie podlegania obowiązkowi zapłaty powszechnych składek na zabezpieczenie społeczne i opłaty socjalnej za lata 2008, 2009, 2010 i 2011 z tytułu dochodów z nieruchomości we Francji.

4. Jak wynika z uzasadnienia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, wniosek ten wpisuje się również w kontekst wyroku z dnia 26 lutego 2015 r., de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123), w którym Trybunał orzekł co do zasady, że pracownik pochodzenia niderlandzkiego mający miejsce zamieszkania dla celów podatkowych we Francji, objęty zakresem zastosowania rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia

1 — Język oryginału: francuski.

społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie [2], nie podlega obowiązkowi zapłaty składek na zabezpieczenie społeczne i opłaty socjalnej, częściowo takich samych jak w niniejszej sprawie, a częściowo analogicznych, określanych na podstawie dochodów z majątku tego pracownika.

5. Zasadniczo sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o orzeczenie, czy rozstrzygnięcie zawarte w wyroku z dnia 26 lutego 2015 r., de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123) można odnieść do sytuacji urzędnika Unii, co do którego bezsporne jest, że nie podlega zakresowi zastosowania rozporządzenia nr 1408/71.

II – Ramy prawne

A – *Prawo Unii*

6. Zgodnie z art. 12 Protokołu (nr 7) w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej, stanowiącego załącznik do traktatów o Unii Europejskiej, Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (zwanego dalej „protokołem"), urzędnicy i inni pracownicy Unii objęci są podatkiem na rzecz Unii od wypłacanych im dochodów, wynagrodzeń i dodatków. Są oni zwolnieni z krajowych podatków od dochodów, wynagrodzeń i dodatków wypłacanych przez Unię.

7. Artykuł 13 akapit pierwszy protokołu stanowi, że przy stosowaniu podatku dochodowego, podatku majątkowego oraz podatku od spadku, a także konwencji o unikaniu podwójnego opodatkowania zawartych między państwami członkowskimi Unii uznaje się, że urzędnicy i inni pracownicy Unii, którzy wyłącznie z tytułu wykonywania swoich obowiązków na rzecz Unii osiedlają się na terytorium państwa członkowskiego innego niż kraj ich miejsca zamieszkania dla celów podatkowych w momencie dołączenia do służb Unii, dla celów podatkowych zachowują miejsce zamieszkania w tym ostatnim kraju.

8. Artykuł 14 protokołu stanowi, że system świadczeń socjalnych obejmujący urzędników i innych pracowników Unii określany jest w drodze rozporządzenia.

9. Rozporządzenie Rady (EWG, Euratom, EWWiS) nr 259/68 z dnia 29 lutego 1968 r. ustanawiające regulamin pracowniczy urzędników Wspólnot Europejskich i warunki zatrudnienia innych pracowników Wspólnot Europejskich i ustanawiające środki tymczasowe w stosunku do urzędników Komisji [3], zmienione rozporządzeniem Rady (UE) nr 1240/2010 z dnia 20 grudnia 2010 r. [4] (zwane dalej „regulaminem pracowniczym") stanowi w szczególności, że urzędnicy podlegają systemowi zabezpieczenia społecznego i emerytalnego wspólnego dla instytucji Unii.

10. Rozdział 2 tytułu V regulaminu pracowniczego, zatytułowany „Świadczenia z tytułu zabezpieczenia społecznego", ustanawia w art. 72–84 wyrażony w procentach wynagrodzenia podstawowego udział, urzędników w finasowaniu różnych rodzajów ryzyka objętych wspólnym systemem. Ten sam rozdział regulaminu pracowniczego wymienia świadczenia socjalne i emerytalne, z których korzystają urzędnicy i członkowie ich rodzin.

2 — W brzmieniu zmienionym i uaktualnionym rozporządzeniem Rady (WE) nr 118/97 z dnia 2 grudnia 1996 r. (Dz.U. 1997, L 28, s. 1), zmienione rozporządzeniem Rady (WE) nr 1606/98 z dnia 29 czerwca 1998 r. (Dz.U. 1998, L 209, s. 1).

3 — Dz.U. 1968, L 56, s. 1.

4 — Dz.U. 2010, L 338, s. 7.

11. Artykuł 4 rozporządzenia nr 1408/71 stanowi, że rozporządzenie to stosuje się do wszystkich ustawodawstw odnoszących się do działów zabezpieczenia społecznego, które dotyczą świadczeń w razie choroby i macierzyństwa, świadczeń z tytułu inwalidztwa, łącznie ze świadczeniami służącymi zachowaniu albo zwiększeniu zdolności do zarobkowania, emerytur, świadczeń dla osób pozostałych przy życiu, świadczeń z tytułu wypadku przy pracy i choroby zawodowej, świadczeń z tytułu śmierci, zasiłków dla bezrobotnych i świadczeń rodzinnych.

12. Artykuł 13 ust. 1 rozporządzenia nr 1408/71 stanowi, że z zastrzeżeniem art. 14d i 14f osoby, do których stosuje się rozporządzenie, podlegają ustawodawstwu tylko jednego państwa członkowskiego. Artykuł 13 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 1408/71 stanowi w szczególności, że – z zastrzeżeniem art. 14–17 – pracownik najemny zatrudniony na terytorium państwa członkowskiego podlega ustawodawstwu tego państwa, nawet jeżeli zamieszkuje na terytorium innego państwa członkowskiego.

13. Począwszy od dnia 1 maja 2010 r. rozporządzenie to zostało zastąpione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego [5], którego art. 3 i 11 odpowiadają zasadniczo art. 4 i 13 rozporządzenia nr 1408/71.

B – *Prawo francuskie*

14. Zgodnie z art. L. 136-6 code de la sécurité sociale (kodeksu zabezpieczenia społecznego) w brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności będących przedmiotem postępowania przed sądem krajowym osoby fizyczne mające miejsce zamieszkania do celów podatkowych w rozumieniu art. 4 B code général des impôts (powszechnego kodeksu podatkowego) we Francji podlegają obowiązkowi opłacenia składki od dochodów z majątku, określanej na podstawie kwoty netto przyjętej w celu ustalenia podatku dochodowego, w szczególności od dochodów z nieruchomości.

15. Zgodnie z art. 1600-0 C code général des impôts – zawartym wśród przepisów code général des impôts dotyczących „[p]owszechnej składki na zabezpieczenie społeczne pobieranej na rzecz Caisse nationale des allocations familiales [(krajowej kasy świadczeń rodzinnych)], fonds de solidarité vieillesse [(funduszu solidarności z osobami w podeszłym wieku)] oraz obowiązkowych systemów ubezpieczenia zdrowotnego" (zwanej dalej „CSG") – w brzmieniu stosowanym w odniesieniu do okoliczności faktycznych rozpatrywanych w postępowaniu głównym osoby fizyczne, których miejsce zamieszkania dla celów podatkowych znajduje się we Francji w rozumieniu art. 4 B, podlegają, jak wskazano w art. L. 136-6 code de la sécurité sociale, obowiązkowi opłacenia składki uiszczanej od dochodów z majątku, określanej na podstawie kwoty netto przyjętej w celu ustalenia podatku dochodowego, w szczególności od dochodów z nieruchomości.

16. Zgodnie z art. 1600-0 Fa code général des impôts w brzmieniu stosowanym w odniesieniu do okoliczności faktycznych rozpatrywanych w postępowaniu głównym wspomniane osoby podlegają ponadto obowiązkowi opłacenia „opłaty socjalnej" w wysokości 2% tychże dochodów, a także, zgodnie z art. L. 14-10-4 code de l'action sociale et des familles (kodeksu działalności socjalnej i rodzinnej), składki uzupełniającej w wysokości 0,3%. oraz składki uzupełniającej w wysokości 1,1% na podstawie art. L. 262-24 code de l'action sociale et des familles.

5 — Dz.U. 2004, L 166, s. 1.

III – Okoliczności faktyczne w postępowaniu głównym, pytanie prejudycjalne oraz postępowanie przed Trybunałem

17. Wenceslas de Lobkowicz, będący obywatelem francuskim, był urzędnikiem Komisji Europejskiej w okresie od 1979 r. do dnia przejścia na emeryturę, to jest do dnia 1 stycznia 2016 r. Zgodnie z rozdziałem 2 tytułu V regulaminu pracowniczego, w szczególności art. 72, podlega on obowiązkowo systemowi ubezpieczenia społecznego urzędników i innych pracowników Unii.

18. Zgodnie z art. 13 protokołu W. de Lobkowicz posiada miejsce zamieszkania dla celów podatkowych we Francji. Uzyskuje tam dochody z nieruchomości, które za lata 2008–2011 zostały poddane CSG, składce na spłatę zadłużenia systemu zabezpieczeń społecznych (zwanej dalej „CRDS"), opłacie socjalnej w wysokości 2% oraz składkom uzupełniającym w wysokości 0,3% i 1,1%.

19. W następstwie odmowy uwzględnienia wniosku o zwolnienie z obowiązku zapłaty powyższych składek oraz powyższej opłaty W. de Lobkowicz wniósł skargę do tribunal administratif de Rouen (sądu administracyjnego w Rouen, Francja).

20. Wyrokiem z dnia 13 grudnia 2013 r. sąd ten umorzył postępowanie w zakresie składek CSG, które w toku postępowania zostały zwrócone przez organy administracyjne [6], i oddalił skargę w pozostałym zakresie.

21. Wenceslas de Lobkowicz wniósł apelację od tego wyroku do cour administrative d'appel de Douai (apelacyjnego sądu administracyjnego w Douai).

22. Sąd odsyłający wskazuje w pierwszej kolejności, że składki i opłata, których dotyczy postępowanie główne, stanowią opodatkowanie w rozumieniu prawa krajowego, a zatem okoliczność, iż W. de Lobkowicz nie otrzymuje żadnego bezpośredniego świadczenia wzajemnego z tytułu tego opodatkowania, nie ma wpływu na ich zasadność.

23. Następnie sąd odsyłający przypomina, że mimo iż z wyroku z dnia 26 lutego 2015 r., Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123) wynika, że wykazujące bezpośredni i istotny związek z niektórymi działami zabezpieczenia społecznego daniny publiczne uiszczane od dochodów z majątku są objęte zakresem stosowania rozporządzenia nr 1408/71 i nr 883/2004, to urzędnicy Unii oraz członkowie ich rodzin, obowiązkowo objęci systemem zabezpieczenia społecznego instytucji Unii, nie mogą zostać uznani za „pracowników" w rozumieniu tych rozporządzeń [7]. Artykuł 13 rozporządzenia nr 1408/71 i art. 11 rozporządzenia nr 883/2004 zdaniem tego sądu nie znajdują zatem do nich zastosowania.

24. Wreszcie nawet przy założeniu, że urzędnik Unii posiada status „pracownika" w rozumieniu art. 45 TFUE, sąd odsyłający podkreśla, że postanowienie to nie ustanawia żadnego ogólnego kryterium podziału kompetencji między państwami członkowskimi a instytucjami Unii Europejskiej w odniesieniu do finansowania świadczeń z zabezpieczenia społecznego lub świadczeń specjalnych o charakterze nieskładkowym.

6 — Z uwag W. de Lobkowicza wynika, że zwolnienie z obowiązku zapłaty składek odprowadzanych na CRDS zostało przyznane na skutek zmiany art. L. 136-1 code de la sécurité sociale oraz wyroku francuskiej Conseil d'État (rady państwa) z dnia 4 maja 2011 r., Ministre du Budget/Cousin (ECLI:FR:CESSR:2011:330551.20110504), w którym sąd ten orzekł, że CRDS, również wtedy, gdy jest ona określana na podstawie dochodów z majątku, podlegać mogą jedynie osoby mające miejsce zamieszkania dla celów podatkowych we Francji i podlegające obowiązkowemu systemowi ubezpieczenia chorobowego we Francji. Wydaje się jednak, że to ostatnie kryterium zostało wprowadzone w wyniku „pomyłki legislacyjnej" i zostało zarzucone w ustawie o finansowaniu zabezpieczenia społecznego na rok 2012, niemającej zastosowania w niniejszej sprawie: zob. w tej kwestii sprawozdanie: J.L. Matt, Impôt sur le revenu, Contribution sociale généralisée: Quelle réformes?, *Conseil des prélèvements obligatoires*, Paryż, 2015, s. 15, dostępne na stronie: https://www.ccomptes.fr/.
,

7 — Sąd odsyłający odnosi się w tym względzie do wyroku z dnia 3 października 2000 r., Ferlini (C-411/98, EU:C:2000:530), dotyczącego interpretacji rozporządzenia nr 1408/71.

25. W tych okolicznościach sąd odsyłający postanowił zawiesić postępowanie i skierować do Trybunału następujące pytanie prejudycjalne:

„Czy zasada prawa Unii stoi na przeszkodzie temu, aby urzędnik Komisji Europejskiej podlegał obowiązkowi zapłaty powszechnej składki na ubezpieczenie społeczne [CSG], opłaty socjalnej oraz składek uzupełniających tę opłatę w wysokości 0,3% i 1,1% z tytułu dochodów z nieruchomości uzyskiwanych w państwie członkowskim Unii Europejskiej?”.

26. Wenceslas de Lobkowicz, rząd francuski oraz Komisja przedstawili uwagi na piśmie. W oparciu o art. 16 akapit trzeci protokołu Trybunału Sprawiedliwości rząd francuski wniósł o to, by w niniejszej sprawie obradowała wielka izba. W dniu 18 października 2016 r. odbyła się rozprawa, na której W. de Lobkowicz, rząd francuski i Komisja Europejska wygłosili swoje uwagi.

IV – Analiza

A – *W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym oraz przeredagowania pytania skierowanego do Trybunału*

27. Tytułem głównym rząd francuski podnosi, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest oczywiście niedopuszczalny w zakresie, w jakim sąd odsyłający zadał pytanie w związku z art. 45 TFUE, nie precyzując ani obywatelstwa skarżącego, ani tego, czy skarżący skorzystał z prawa do swobody przepływu osób.

28. Zarzut ten jest moim zdaniem chybiony.

29. Prawdą jest, że w ramach współpracy ustanowionej w art. 267 TFUE do sądu krajowego należy określenie stanu faktycznego oraz prawnego, w które wpisuje się zadane pytanie prejudycjalne, a przynajmniej określenie założeń faktycznych, na których opierają się te pytania [8].

30. Jak wielokrotnie przypominał Trybunał, wymóg ten ma dwojaki cel: po pierwsze, umożliwienie mu przedstawienia wykładni prawa Unii i odpowiedzi użytecznych dla sadu odsyłającego; po drugie, umożliwienie rządom państw członkowskich, jak również innym zainteresowanym przedstawienia uwag zgodnie z art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, gdyż – stosownie do tego postanowienia – zainteresowanym doręcza się jedynie wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym [9].

31. Odesłanie prejudycjalne będące przedmiotem niniejszej sprawy nie jest w żadnym wypadku dotknięte brakami wskazywanymi przez rząd francuski. Zresztą Trybunał nie może również odmówić udzielenia odpowiedzi na przedstawione mu pytanie prejudycjalne z tego względu, że stan faktyczny omawiany w postępowaniu głównym ogranicza się do terytorium jednego państwa członkowskiego.

32. Przyznaję oczywiście, podobnie jak rząd francuski, że sam status urzędnika Unii nie przyznaje ipso iure statusu pracownika w rozumieniu art. 45 TFUE, gdyż status ten zależy od konkretnego skorzystania z prawa swobody przepływu osób [10]. Niemniej jednak, z przedstawionych pomocniczo uwag na piśmie tego rządu w niniejszej sprawie wynika, że W. de Lobkowicz rozpoczął pracę w Komisji w Belgii, co oznacza, że skorzystał on z prawa do swobodnego przepływu w celu

8 — Zobacz w szczególności podobnie postanowienie z dnia 14 listopada 2013 r., Mlamali (C-257/13, niepublikowane, EU:C:2013:763, pkt 18 i przytoczone tam orzecznictwo).

9 — Zobacz w szczególności podobnie postanowienie z dnia 14 listopada 2013 r., Mlamali (C-257/13, niepublikowane, EU:C:2013:763, pkt 18, 24 i przytoczone tam orzecznictwo).

10 — Zobacz wyrok z dnia 16 grudnia 2004 r., My (C-293/03, EU:C:2004:821, pkt 39–43). Zobacz również moja opinia w sprawie Wojciechowski (C-408/14, EU:C:2015:393, pkt 25).

wykonywania działalności zawodowej w innym państwie członkowskim niż Francja. Ponadto faktu, że W. de Lobkowicz miał miejsce zamieszkania dla celów podatkowych we Francji, zgodnie z art. 13 protokołu oznacza, że w momencie rozpoczęcia pracy na rzecz Komisji w Brukseli (Belgia) w roku 1979 miał miejsce zamieszkania w tym kraju [11]. W tych okolicznościach brak poinformowania Trybunału przez sąd odsyłający o obywatelstwie W. de Lobkowicza pozostaje bez znaczenia.

33. W każdym wypadku zarzut podnoszony przez rząd francuski opiera się na nieprawidłowym postulacie, żeby pytanie prejudycjalne – w brzmieniu przeredagowanym przez ten rząd – odnosiło się wyłącznie do art. 45 TFUE.

34. Tymczasem moim zdaniem – oraz jak wynika to z uwag na piśmie Komisji – ze względu na sformułowanie pytania prejudycjalnego, które zmierza do ustalenia czy „zasada" prawa Unii stałaby ewentualnie na przeszkodzie objęciu urzędnika Unii obowiązkiem zapłaty składek na zabezpieczenie społeczne i opłaty socjalnej w państwie członkowskim, w którym posiada on miejsce zamieszkania dla celów podatkowych, pytanie to jak najbardziej rozważać można pod innym kątem – to jest pod kątem wykładni regulaminu pracowniczego, ewentualnie w związku z zasadą lojalnej współpracy, wyrażoną w art. 4 ust. 3 TUE lub, jak wskażę poniżej, wyinterpretowanie z art. 14 protokołu i przepisów regulaminu pracowniczego zasady stosowania ustawodawstwa tylko jednego państwa członkowskiego w dziedzinie zabezpieczenia społecznego.

35. Jak pokazuje orzecznictwo, pytanie prejudycjalne pozostaje istotne z punktu widzenia wykładni prawa Unii, niezależnie od kwestii, czy dany urzędnik lub inny pracownik Unii skorzystał z prawa do swobodnego przepływu [12].

36. Co za tym idzie, moim zdaniem nawet przy założeniu, że potwierdziłyby się braki podnoszone przez rząd francuski, Trybunał nie mógłby orzec o niedopuszczalności pytania prejudycjalnego ani odmówić udzielenia odpowiedzi na to pytanie w oparciu o brak kompetencji.

37. Z pewnością brak wskazania przez sąd krajowy konkretnego przepisu prawa Unii, o którego wykładnię wnosi, może prowadzić do trudności tego rodzaju, że ten brak zmusi Trybunał do odmowy udzielenia merytorycznej odpowiedzi na przedłożone pytanie prejudycjalne [13]. Jednakże Trybunał, w świetle ogółu elementów przedstawionych przez sąd odsyłający oraz gdy wymaga tego, zgodnie z art. 267 TFUE, udzielenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi na zadane pytanie prejudycjalne dla celów rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym, musi często brać pod uwagę normy prawa Unii, do których sąd krajowy nie odwołał się w treści pytania prejudycjalnego [14]. Sytuacja taka ma miejsce w szczególności, gdy pytanie prejudycjalne przedstawione Trybunałowi nie odwołuje się do żadnej konkretnej normy prawa Unii, a odnosi się w sposób ogólny do traktatu lub prawa Unii jako

11 — Dlatego też jeżeli chodzi o urzędników Unii, miejsce zamieszkania dla celów podatkowych stanowi, przeciwnie niż podnosi rząd francuski, element pozwalający ocenić, czy osoba ta podlega zakresowi zastosowania art. 45 TFUE. Artykuł 13 protokołu opiera się bowiem na fikcji prawnej, stosownie do której urzędnicy i pracownicy świadczący usług na rzecz instytucji zachowują w okresie trwania swojego zatrudnienia dotychczasowe miejsce zamieszkania dla celów podatkowych, to jest centrum interesów, w państwie członkowskim, na terenie którego mieli miejsce zamieszkania w momencie rozpoczęcia przez nich służby.

12 — Zobacz w kwestii braku uwzględnienia lub częściowego uwzględnienia lat pracy ukończonych przez obywateli belgijskich w instytucji Unii dla celów przyznania praw emerytalnych w Belgii wyrok z dnia 16 grudnia 2004 r., My (C-293/03, EU:C:2004:821); postanowienie z dnia 9 lipca 2010 r., Ricci i Pisaneschi (C-286/09, niepublikowane, EU:C:2010:420); wyrok z dnia 10 września 2015 r., Wojciechowski (C-408/14, EU:C:2015:591). Zobacz również w kwestii braku uwzględnienia okresu pracy pracownika kontraktowego obywatelstwa belgijskiego na rzecz instytucji Unii dla celów przyznania zasiłku dla bezrobotnych w Belgii wyrok z dnia 4 lutego 2015 r., Melchior (C-647/13, EU:C:2015:54).

13 — Zobacz podobnie opinia rzecznika generalnego N. Wahla w sprawie Gullotta i Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, pkt 89). Zobacz podobnie w szczególności wyrok z dnia 13 lutego 2014 r., Crono Service i in. (C-419/12 i C-420/12, EU:C:2014:81).

14 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 21 lutego 2006 r., Ritter-Coulais (C-152/03, EU:C:2006:123, pkt 29); z dnia 27 października 2009 r., ČEZ (C-115/08, EU:C:2009:660, pkt 81). Jeżeli stan akt sprawy przekazanych Trybunałowi na to pozwala, rzeczone uprawnienie Trybunału do przeformułowania pytań prejudycjalnych pozwala na uniknięcie możliwego w przeciwnej sytuacji powtórnego złożenia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, a zatem opiera się również na względach ekonomii procesowej. Zobacz podobnie moja opinia w sprawie Gysen (C-449/06, EU:C:2007:663, pkt 43).

całości [15]. Tak więc w sytuacji, gdy pytania sformułowano w sposób nieprecyzyjny, niejasny lub niewłaściwy, do Trybunału należy zidentyfikowanie na podstawie całości informacji przedstawionych przez sąd odsyłający oraz na podstawie akt sprawy w postępowaniu głównym tych elementów prawa Unii, które wymagają wykładni w świetle przedmiotu sporu [16].

38. W niniejszej sprawie, mając na względzie status skarżącego w postępowaniu głównym oraz rozwiązanie przyjęte przez Trybunał w wyroku z dnia 26 lutego 2015 r., de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123), do którego szeroko odwołuje się sąd odsyłający, uważam, że pytanie prejudycjalne należy przeredagować w ten sposób, żeby zmierzało ono do ustalenia, czy w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, poprzez analogię do rozporządzeń nr 1408/71 i nr 883/2004, istnieje zasada stosowania ustawodawstwa tylko jednego państwa członkowskiego, wynikająca bądź z wykładni art. 45 TFUE, bądź z wykładni protokołu i przepisów regulaminu pracowniczego, ewentualnie związku z zasadą lojalnej współpracy, która to zasada stałaby na przeszkodzie temu, aby urzędnik instytucji Unii podlegał składkom na zabezpieczenie społeczne oraz opłacie socjalnej, o których mowa w postępowaniu głównym, określanym na podstawie dochodów z nieruchomości uzyskiwanych w państwie członkowskim, w którym urzędnik ten ma miejsce zamieszkania dla celów podatkowych.

B – *Co do istoty*

39. Punktem wyjścia dla odpowiedzi na pytanie prejudycjalne przeredagowane zgodnie z moją sugestią jest w mojej ocenie analiza wyroku z dnia 26 lutego 2015 r., de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123). Następnie proponuję przeanalizowanie, czy rozstrzygnięcie zawarte w tym wyroku znajduje zastosowanie do niniejszej sprawy.

1. Wyrok z dnia 26 lutego 2015, de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123)

40. Jak już wskazałem, G. de Ruyter był obywatelem niderlandzkim, zatrudnionym przez spółkę niderlandzką, ale zamieszkałym dla celów podatkowych we Francji. W latach 1997–2004 pobierał odpłatne renty dożywotnie, wypłacane mu w Niderlandach, które zostały uznane przez francuskie organy podatkowe za dochody z majątku i w konsekwencji objęte składkami CSG, CRDS, opłatą socjalną w wysokości 2% oraz składką uzupełniającą w wysokości 0,3% tej opłaty.

41. Gérard de Ruyter kwestionował zasadność objęcia swych rent składkami na zabezpieczenie społeczne oraz opłatą socjalną przed francuskimi sądami administracyjnymi. Powołując się na wyroki z dnia 15 lutego 2000 r., Komisja/Francja (C-34/98, EU:C:2000:84) i z dnia 15 lutego 2000 r., Komisja/Francja (C-169/98, EU:C:2000:85) [17], podnosił on, że z uwagi na ich przypisanie do obowiązkowego francuskiego systemu zabezpieczenia społecznego składki za zabezpieczenie społeczne i opłata socjalna są niezgodne z art. 13 rozporządzenia nr 1408/71, ustanawiającego zasadę stosowania ustawodawstwa tylko jednego państwa członkowskiego w dziedzinie zabezpieczenia społecznego.

42. Zdaniem Conseil d'État (rady państwa, Francja), sądu odsyłającego w tamtej sprawie, który przedstawił Trybunałowi pytanie prejudycjalne, nie było wątpliwości co do tego, że składki na zabezpieczenie społeczne i opłata socjalna przyczyniały się do finansowania francuskich obowiązkowych systemów zabezpieczenia społecznego. Natomiast Conseil d'Etat miała wątpliwości, czy fakt, że z jednej strony sporne składki na zabezpieczenie społeczne i opłata socjalna, w odróżnieniu od sytuacji leżących u podstaw wyroków z dnia 15 lutego 2000 r., Komisja/Francja (C-34/98,

15 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 13 grudnia 1984 r., Haug-Adrion (251/83, EU:C:1984:397, pkt 9–11); z dnia 26 września 1996 r., Arcaro (C-168/95, EU:C:1996:363, pkt 21–23).

16 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 13 grudnia 1984 r., Haug-Adrion (251/83, EU:C:1984:397, pkt 9); z dnia 26 września 1996 r., Arcaro (C-168/95, EU:C:1996:363, pkt 21); z dnia 11 marca 2010 r., Attanasio Group (C-384/08, EU:C:2010:133, pkt 18 i przytoczone tam orzecznictwo).

17 — Pierwszy z tych wyroków dotyczył CRDS, a drugi CSG.

EU:C:2000:84) i z dnia 15 lutego 2000 r., Komisja/Francja (C-169/98, EU:C:2000:85) nie są pobierane od dochodów z tytułu działalności i im podobnych, lecz określane wyłącznie na podstawie dochodów z majątku danego podatnika, niezależnie od wykonywania przez niego działalności gospodarczej, a z drugiej strony te składki i opłata pozbawione są wszelkiego związku z przyznaniem prawa do świadczenia lub korzyści udzielanych z systemu zabezpieczenia społecznego, pozwala jednak uznać, że posiadają one bezpośredni i istotny związek z niektórymi działami zabezpieczenia społecznego i objęte są w związku z tym zakresem stosowania rozporządzenia nr 1408/71.

43. Trybunał udzielił na to pytanie odpowiedzi twierdzącej.

44. W pierwszej kolejności Trybunał przypomniał, że elementem rozstrzygającym dla celów stosowania rozporządzenia nr 1408/71 jest związek – bezpośredni i wystarczająco istotny – jaki rozpatrywany przepis musi wykazywać z ustawami regulującymi działy zabezpieczenia społecznego wymienionymi w art. 4 tego rozporządzenia, niezależnie od tego, że dana opłata może być kwalifikowana jako „podatek" przez jedno z ustawodawstw krajowych [18].

45. Ponadto Trybunał przywołał swoje orzecznictwo [19], zgodnie z którym istnienie lub brak istnienia wzajemności świadczeń nie ma znaczenia dla celów stosowania rozporządzenia nr 1408/71, ponieważ rozstrzygającym kryterium jest konkretne przeznaczenie składki na finansowanie systemu zabezpieczenia społecznego państwa członkowskiego [20].

46. Trybunał orzekł ponadto, że rozstrzygnięcia zawarte w wyrokach z dnia 15 lutego 2000 r., Komisja/Francja (C-34/98, EU:C:2000:84, pkt 36, 37) i z dnia 15 lutego 2000 r., Komisja/Francja (C-169/98, EU:C:2000:85, pkt 34, 35) można odnieść do wpływów, które nie są uiszczane od dochodów pracowników z tytułu działalności i im podobnych, lecz które określa się na podstawie dochodów z majątku, ponieważ jest bezsporne, że wpływy uzyskiwane z tych danin publicznych są bezpośrednio i w szczególności przeznaczone na finansowanie niektórych działów zabezpieczenia społecznego we Francji lub na spłatę deficytów tych działów [21].

47. W tym względzie Trybunał podkreślił, że kryterium decydującym dla celów stosowania rozporządzenia nr 1408/71 nie jest istnienie stosunku pracy, a okoliczność, czy osoba jest ubezpieczona, obowiązkowo lub fakultatywnie, od jednego lub większej liczby rodzajów ryzyka w ramach powszechnego lub szczególnego systemu zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1408/71 [22].

48. Ponadto Trybunał wskazał, że – w świetle kompletności tego systemu norm kolizyjnych zawartych w rozporządzeniu nr 1408/71, w szczególności zasady stosowania ustawodawstwa tylko jednego państwa członkowskiego w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, zawartej w art. 13 tego rozporządzenia, mającej za cel wyeliminowanie problemów mogących wyniknąć z jednoczesnego stosowania kilku ustawodawstw krajowych oraz zniesienie nierównego traktowania osób przemieszczających się na terytorium Unii – stosowanie rozporządzenia nr 1408/71 nie może zostać ograniczone do dochodów, które owe osoby uzyskują ze stosunków pracy; w przeciwnym razie dochodziłoby do rozbieżności w stosowaniu art. 13 tego rozporządzenia w zależności od źródła dochodów uzyskiwanych przez te osoby [23]. „Zobowiązanie tych osób, które – spośród wszystkich mających miejsce zamieszkania w danym państwie członkowskim – są ubezpieczone w ramach systemu zabezpieczenia społecznego innego państwa członkowskiego, do finansowania ponadto, nawet

18 — Wyrok z dnia 26 lutego 2015 r., de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123, pkt 23, 24).

19 — Wyroki: z dnia 15 lutego 2000 r., Komisja/Francja (C-34/98, EU:C:2000:84, pkt 39, 40); z dnia 15 lutego 2000 r., Komisja/Francja (C-169/98, EU:C:2000:85, pkt 37, 38).

20 — Wyrok z dnia 26 lutego 2015 r., de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123, pkt 26).

21 — Wyrok z dnia 26 lutego 2015 r., de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123, pkt 28).

22 — Wyrok z dnia 26 lutego 2015 r., de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123, pkt 31).

23 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 26 lutego 2015 r., de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123, pkt 35, 37, 38).

jeśli tylko częściowo, systemu zabezpieczenia społecznego państwa miejsca zamieszkania prowadziłoby bowiem do nierównego traktowania w świetle art. 13 rozporządzenia nr 1408/71, ponieważ wszystkie inne osoby mające miejsce zamieszkania w tym samym państwie członkowskim są zobowiązane do opłacania składek wyłącznie w ramach jego systemu zabezpieczenia społecznego”[24].

49. W konsekwencji, zdaniem Trybunału, zważywszy, że G. de Ruyter nie był objęty żadnym z wyraźnych wyjątków od stosowania art. 13 rozporządzenia nr 1408/71, nie mógł on podlegać spornym składkom i opłacie socjalnej w odniesieniu do dochodów pochodzących ani ze stosunku pracy, ani z majątku, a stwierdzeń tych nie podważa fakt, że na dochody z majątku G. de Ruytera nie została jeszcze nałożona danina publiczna w formie składek na zabezpieczenie społeczne w państwie członkowskim miejsca zatrudnienia[25].

50. Rozumowanie Trybunału opiera się zatem zasadniczo na ścisłym przestrzeganiu normy zakazującej stosowania wobec danego pracownika więcej niż jednego ustawodawstwa dotyczącego zabezpieczenia społecznego oraz normy kolizyjnej zawartych w art. 13 rozporządzenia nr 1408/71, to jest – w praktyce – wyłącznej kompetencji objęcia systemem zabezpieczenia społecznego państwa członkowskiego miejsca zatrudnienia. Jak wskazała rzecznik generalna E. Sharpston w pkt 57 opinii w sprawie de Ruyter (C-623/13, EU:C:2014:2307), przywołanej później w pkt 41 wyroku, nałożenie na G. de Ruytera obowiązku zapłaty składek na zabezpieczenie społeczne oraz opłaty, o których mowa w postępowaniu głównym, „prowadziłoby do naruszenia ustanowionego w art. 13 ust. 1 zakazu stosowania wobec danego pracownika więcej niż jednego ustawodawstwa dotyczącego zabezpieczenia społecznego oraz normy kolizyjnej określonej w art. 13 ust. 2 lit. a) tego rozporządzenia. Okoliczność, czy renty dożywotnie otrzymane przez G. de Ruytera w Niderlandach podlegały w rzeczywistości obowiązkowi zapłaty składek na zabezpieczenie społeczne, jest zatem nieistotna”[26].

51. Czy analogiczne rozumowanie może mieć zastosowanie w niniejszej sprawie?

52. Rząd francuski jest zdania, że jest to niemożliwe. Zdaniem tego rządu skoro urzędnik Unii nie podlega zakresowi zastosowania rozporządzeń nr 1408/71 i nr 883/2004, nie może on powoływać się na zasadę stosowania ustawodawstwa tylko jednego państwa członkowskiego z zakresu zabezpieczenia społecznego, gdyż zasada ta nie znajduje odpowiednika ani w prawie pierwotnym, w szczególności w art. 45 TFUE, ani we wtórnym prawodawstwie Unii.

53. Chociaż stanowisko rząd francuskiego nie jest zupełnie chybione, to – moim zdaniem – pomija ono istotny element prawny ustanowiony w regulaminie pracowniczym, to jest istnienie wspólnego systemu zabezpieczenia społecznego urzędników Unii. Uwzględnienie regulaminu pracowniczego i jego poszanowanie przez państwa członkowskie przyczyniają się moim zdaniem do znaczącego zbliżenia sytuacji W. de Lobkowicza i sytuacji G. de Ruytera.

24 — Wyrok z dnia 26 lutego 2015 r., de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).

25 — Wyrok z dnia 26 lutego 2015 r., de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123, pkt 40, 41).

26 — W pkt 56 tej samej opinii rzecznik generalna E. Sharpston uznała zasadę zakazu stosowania więcej niż jednego systemu zabezpieczenia społecznego, zawartą w art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 1408/71, za „zasadę bezwzględną”, podlegającą jedynie wyjątkom zawartym w art. 14c i 14f tego rozporządzenia.

2. W przedmiocie odniesienia rozstrzygnięcia zawartego w wyroku z dnia 26 lutego 2015 r., de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123) do sprawy w postępowaniu głównym

54. Bezsporne jest, że CSG oraz inne składki na zabezpieczenie społeczne oraz opłata socjalna będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym są specyficznie i bezpośrednio przeznaczone na finansowanie różnych działów zabezpieczenia społecznego we Francji i z tego tytułu objęte są zakresem stosowania rozporządzeń nr 1408/71 i nr 883/2004 [27].

55. Ponadto bezsporne jest, że dochody z nieruchomości będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym są w prawie krajowym uznawane za dochody z majątku, podobnie jak renty dożywotnie będące przedmiotem sporu w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 26 lutego 2015 r., de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123).

56. Bezsporne jest również, jak wcześniej wskazałem, że urzędnik Unii, taki jak W. de Lobkowicz, nie jest objęty zakresem zastosowania rozporządzeń nr 1408/71 i nr 883/2004 [28].

57. Powyższe stwierdzenie, które odróżnia niniejszą sprawę od sprawy będącej podstawą wydania wyroku z dnia 26 lutego 2015 r., de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123), sprawiło, że zainteresowani skupili swoje uwagi i spór wokół kwestii, czy zasada stosowania ustawodawstwa tylko jednego państwa członkowskiego w dziedzinie zabezpieczenia społecznego wywodzi się bezpośrednio z art. 45 TFUE. Komisja i W. de Lobkowicz są zdania, że tak jest i w związku z tym rozstrzygnięcie zawarte w wyroku z dnia 26 lutego 2015 r., de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123) może znaleźć zastosowanie do niniejszej sprawy w oparciu o interpretację art. 45 TFUE. Jak już wskazałem, rząd francuski argumentuje przeciwnie i podnosi, że jedynie pracownicy objęci zakresem stosowania rozporządzeń nr 1408/71 i nr 883/2004 mogą powoływać się na korzyści z wyroku z dnia 26 lutego 2015 r., de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123), gdyż zasada stosowania ustawodawstwa tylko jednego państwa członkowskiego wynika jedynie z tych rozporządzeń.

58. Pomimo wysiłków Komisji, ponowionych na rozprawie, zmierzających do odnalezienia elementów orzecznictwa potwierdzających jej tezę, zgodnie z którą zasada taka wynika faktycznie i bezpośrednio z art. 45 TFUE, uważam, że spór został już rozstrzygnięty w sposób przeciwny przez Trybunał w wyroku z dnia 16 stycznia 1992 r., Komisja/Francja (C-57/90, EU:C:1992:10). W wyroku tym, dotyczącym osób korzystających z odprawy przedemerytalnej lub emerytury uzupełniającej nieobjętych zakresem stosowania rozporządzenia nr 1408/71, Komisja i Republika Francuska spierały się już co do kwestii, czy zasada stosowania ustawodawstwa tylko jednego państwa członkowskiego w dziedzinie zabezpieczenia społecznego funkcjonowała jeszcze przed wydaniem rozporządzenia nr 1408/71, mając swoje źródło w postanowieniach traktatu dotyczących swobody przepływu pracowników [29]. Dokładniej, przyznając, że podnoszone uchybienie dotyczyło osób korzystających z systemu, które – wówczas – nie były objęte zakresem stosowania rozporządzenia nr 1408/71, Komisja podnosiła, że Trybunał w swoich wyrokach poprzedzających wejście w życie tego rozporządzenia interpretował art. 48 i 51 traktatu EWG (obecnie art. 45 TFUE i 48 TFUE) w sposób zakładający istnienie zasady stosowania ustawodawstwa tylko jednego państwa członkowskiego [30]. W przeciwieństwie do opinii rzecznika generalnego C.O. Lenza przedstawionej w tej sprawie (C-57/90, niepublikowana, EU:C:1991:345) Trybunał odrzucił argumentację Komisji. Stwierdzając, że osoby korzystające z powyższych systemów nie znajdują się w sytuacjach objętych zakresem zastosowania w szczególności art. 13 rozporządzenia nr 1408/71, Trybunał wywiódł, że „zasada stosowania ustawodawstwa tylko

27 — Zauważyć należy, że podczas gdy wyrok z dnia 26 lutego 2015 r., de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123) dotyczył CSG, opłaty socjalnej w wysokości 2% oraz składki uzupełniającej w wysokości 0,3%, to niniejsza sprawa dotyczy ponadto składki dodatkowej w wysokości 1,1% z której wpływy, jak zauważa sąd odsyłający, przeznaczone są na krajowy fundusz solidarności i którą zdaniem tego sądu należy również uważać za wchodzącą w zakres zastosowania rozporządzeń nr 1408/71 i nr 883/2004.

28 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 3 października 2000 r., Ferlini (C-411/98, EU:C:2000:530, pkt 41); z dnia 16 grudnia 2004 r., My (C-293/03, EU:C:2004:821, pkt 35).

29 — Wyrok z dnia 16 stycznia 1992 r., Komisja/Francja (C-57/90, EU:C:1992:10, pkt 8–10).

30 — Wyrok z dnia 16 stycznia 1992 r., Komisja/Francja (C-57/90, EU:C:1992:10, pkt 8, 9).

jednego państwa członkowskiego w dziedzinie zabezpieczenia społecznego nie znajduje w stosunku do nich zastosowania”[31] oraz stwierdził na tej podstawie, że Republika Francuska „nie uchybiła zobowiązaniom, jakie ciążyły na niej *na mocy traktatu EWG*, a w szczególności nie naruszyła […] art. 13 ust. 1” rozporządzenia nr 1408/71[32].

59. W swoim późniejszym orzecznictwie – aż do dzisiaj – Trybunał nie odszedł od tego wyroku. Przywołana przez Komisje okoliczność, że Trybunał regularnie przypomina, że zasada stosowania ustawodawstwa tylko jednego państwa członkowskiego w dziedzinie zabezpieczenia społecznego „znajduje wyraz w szczególności w art. 13 rozporządzenia nr 1408/71[33], stanowi moim zdaniem wyłącznie przypomnienie, że zasada ta wynika również z innych przepisów tego rozporządzenia[34] .

60. Trybunał miał zresztą ostatnio okazję przypomnieć, w wyroku z dnia 26 października 2016 r., Hoogstad (C-269/15, EU:C:2016:802, pkt 37), że zasada stosowania ustawodawstwa tylko jednego państwa członkowskiego w dziedzinie zabezpieczenia społecznego dotyczy tylko sytuacji, które odnoszą się do art. 13 ust. 2, a także art. 14–17 rozporządzenia nr 1408/71, w zakresie, w jakim ustanawiają one normy kolizyjne, jakie należy stosować w poszczególnych przypadkach.

61. Wyroki cytowane na rozprawie przez Komisję również nie pozwalają przyjąć, iż Trybunał potwierdził w sposób jednoznaczny, że zasada stosowania ustawodawstwa tylko jednego państwa członkowskiego w dziedzinie zabezpieczenia społecznego wynika bezpośrednio z postanowień traktatu dotyczących swobody przepływu pracowników.

62. Jest to z pewnością prawdą w stosunku do wyroku z dnia 9 czerwca 1964 r., Nonnenmacher (92/63, EU:C:1964:40, s. 574). W tym bowiem wyroku, wydanym przed wyrokiem z dnia 16 stycznia 1992 r., Komisja/Francja (C-57/90, EU:C:1992:10), zawierającym interpretację zależności pomiędzy art. 12 rozporządzenia Rady nr 3 z dnia 25 września 1958 r. w sprawie zabezpieczenia społecznego pracowników migrujących[35] i art. 48 i 51 traktatu EWG, sprecyzowano, po pierwsze, że zakaz łączenia dwóch systemów krajowych dotyczących pracowników nie może być ustanawiany bez przepisu, i po drugie, że art. 12 rozporządzenia nr 3 (a nie postanowienia art. 48 i 51 traktatu EWG) zakazywał stosowania ustawodawstwa państwa członkowskiego innego niż państwo zatrudnienia zainteresowanego jedynie w zakresie, w jakim zobowiązywało go ono do udziału w finansowaniu instytucji ubezpieczenia społecznego nieprzynoszącej mu dodatkowych korzyści z tytułu tych samych rodzajów ryzyka w tym samym okresie.

63. Dotyczy to także wyroku z dnia 15 lutego 2000 r., Komisja/Francja (C-169/98, EU:C:2000:85). W wyroku tym Trybunał stwierdził co prawda naruszenie art. 48 i 52 traktatu WE (aktualnie art. 45 TFUE i 49 TFUE) przez Republikę Francuską, jednak stwierdzenie to było konsekwencją stwierdzenia dokonanego w ramach oceny przez Trybunał naruszenia art. 13 rozporządzenia nr 1408/71 i do niego odsyłało. Ponadto Trybunał nie potwierdził, aby zasada stosowania ustawodawstwa tylko jednego państwa członkowskiego w dziedzinie zabezpieczenia społecznego wynikała z wymienionych postanowień traktatu WE. Trybunał ograniczył się do orzeczenia, że objęcie CSG dochodów z działalności pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek mających miejsce zamieszkania we Francji, jednak niepodlegających francuskiemu systemowi zabezpieczenia społecznego, stanowi jednocześnie – z uwagi na wymóg udziału w finansowaniu instytucji ubezpieczenia społecznego tego państwa członkowskiego, do którego nie przynależeli – naruszenie art. 13 rozporządzenia nr 1408/71 oraz nierówne traktowanie sprzeczne z zasadą swobody

31 — Wyrok z dnia 16 stycznia 1992 r., Komisja/Francja (C-57/90, EU:C:1992:10, pkt 14).

32 — Wyrok z dnia 16 stycznia 1992 r., Komisja/Francja (C-57/90, EU:C:1992:10, pkt 21) (podkreślenie moje). Zobacz również identycznie wyrok z dnia 6 lutego 1992 r., Komisja/Belgia (C-253/90, EU:C:1992:58, pkt 18).

33 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 12 czerwca 2012 r., Hudzinski i Wawrzyniak (C-611/10 i C-612/10, EU:C:2012:339, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).

34 — Zobacz w szczególności w odniesieniu do art. 14 ust. 2 rozporządzenia nr 1408/71 wyroki: z dnia 9 marca 2006 r., Piatkowski (C-493/04, EU:C:2006:167, pkt 21); z dnia 16 maja 2013 r., Wencel (C-589/10, EU:C:2013:303, pkt 47)

35 — Dz.U. 1958, s. 561.

przepływu pracowników, z uwagi na samo istnienie rzeczonego przepisu [36]. Stwierdzone przez Trybunał uchybienie zobowiązaniom wynikającym z art. 48 i 52 traktatu WE nie wydaje się zatem całkowicie autonomiczne w stosunku do naruszenia art. 13 rozporządzenia nr 1408/71. W każdym wypadku, jak wskażę w pkt 65 niniejszej opinii, nałożony na państwa członkowskie zakaz wymagania od pracownika udziału w finansowaniu systemu ubezpieczenia społecznego, do którego nie należy, nie skutkuje automatycznie stwierdzeniem, że rozpatrywana sytuacja objęta jest zakresem stosowania zasady stosowania ustawodawstwa tylko jednego państwa członkowskiego w dziedzinie zabezpieczenia społecznego.

64. W konsekwencji o ile zasada stosowania ustawodawstwa tylko jednego państwa członkowskiego w dziedzinie zabezpieczenia społecznego zdecydowanie przyczynia się do wspierania zasady swobody przepływu pracowników wewnątrz Unii, poddając tych pracowników rządom jednego ustawodawstwa z zakresu zabezpieczenia społecznego [37], o tyle na obecnym etapie rozwoju prawa Unii zasada ta nie wynika bezpośrednio z art. 45 TFUE ani też, zgodnie ze sformułowaniem, jakiego użyła Komisja, nie jest „nierozłącznie związana" z tym postanowieniem.

65. Mimo to nie można wykluczyć, że w niniejszej sprawie spór pomiędzy zainteresowanymi stronami co do pochodzenia zasady stosowania ustawodawstwa tylko jednego państwa członkowskiego w dziedzinie zabezpieczenia społecznego okaże się ostatecznie pomyłką pod względem znaczenia przypisywanego przez Komisję temu wyrażeniu. Uważam bowiem, w szczególności w świetle wystąpień przez Trybunałem, że Komisja rozumie to wyrażenie jako synonim ustanowionego dla państw członkowskich zakazu żądania od pracowników migrujących opłacania składek na zabezpieczenie społeczne tytułem darmym, to jest bez żadnego ekwiwalentu w formie świadczeń socjalnych albo zakazu zobowiązywania do uczestniczenia w finansowaniu systemu zabezpieczeń społecznych, do którego nie należą, to jest bez szans na uzyskanie jakichkolwiek korzyści z tego systemu. Prawdą jest, jak podkreśla Komisja, że Trybunał wymaga poszanowania takiego zakazu przez państwa członkowskie, wywodząc go czasami bezpośrednio z postanowień traktatu w przedmiocie swobody przepływu osób [38]. Niemniej jednak zakaz ten nie pokrywa się z zasadą stosowania ustawodawstwa tylko jednego państwa członkowskiego w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. Trybunał wymagał bowiem jej poszanowania również w przypadkach, gdy omawiani pracownicy migrujący podlegali równocześnie kilku ustawodawstwom krajowym z zakresu zabezpieczeń społecznych [39].

66. Nałożony na państwa członkowskie zakaz podwójnego oskładkowania, bez dodatkowych korzyści, lub zobowiązania pracownika migrującego do udziału w finansowaniu systemu zabezpieczenia społecznego, do którego nie należy i który nie może mu zatem przysporzyć jakichkolwiek korzyści, stanowi moim zdaniem wspólny mianownik tego orzecznictwa, nienależnie od tego, czy omawiana sytuacja podlega rozporządzeniom nr 1408/71 i nr 883/2004, czy też nie jest objęta zakresem ich stosowania.

36 — Zobacz wyrok z dnia 15 lutego 2000 r., Komisja/Francja (C-169/98, EU:C:2000:85, pkt 42–45).

37 — Zobacz w szczególności, podobnie wyrok z dnia 26 maja 2005 r., Allard (C-249/04, EU:C:2005:329, pkt 32).

38 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 15 lutego 1996 r., Kemmler (C-53/95, EU:C:1996:58, pkt 13, 14); z dnia 15 lutego 2000 r., Komisja/Francja (C-169/98, EU:C:2000:85, pkt 42, 45); z dnia 19 marca 2002 r., Hervein i in. (C-393/99 i C-394/99, EU:C:2002:182, pkt 49); z dnia 21 stycznia 2016 r., Komisja/Cypr (C-515/14, EU:C:2016:30, pkt 40); z dnia 6 października 2016 r., Adrien i in. (C-466/15, EU:C:2016:749, pkt 30). Większość z tych wyroków była cytowana przez Komisję na rozprawie dla poparcia tezy, zgodnie z którą art. 45 TFUE ustanawia zasadę stosowania ustawodawstwa tylko jednego państwa członkowskiego w dziedzinie zabezpieczenia społecznego.

39 — Zobacz wyroki: z dnia 19 marca 2002 r., Hervein i in. (C-393/99 i C-394/99, EU:C:2002:182, pkt 49, 61, 64); z dnia 9 marca 2006 r., Piatkowski (C-493/04, EU:C:2006:167, pkt 34–36); z dnia 6 października 2016 r., Adrien i in. (C-466/15, EU:C:2016:749, pkt 30). Zobacz również podobnie opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie de Ruyter (C-623/13, EU:C:2014:2307, pkt 58).

67. Innymi słowy, zakaz ten wynika zarówno z zasady stosowania ustawodawstwa tylko jednego państwa członkowskiego w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, jak i – w sytuacji gdy zasada ta nie znajduje bezpośrednio zastosowania – z wymogu zniesienia nierówności w traktowaniu pracowników migrujących i pracowników osiadłych [40].

68. Ostatecznie to tego właśnie zakazu dotyczy niniejsza sprawa. Bezsporne jest, że składki na zabezpieczenie społeczne i opłata socjalna, których zażądano od W. de Lobkowicza, służą bezpośrednio i konkretnie finansowaniu różnych gałęzi francuskiego systemu zabezpieczenia społecznego, do którego W. de Lobkowicz nie należy, gdyż jest on jedynie i obowiązkowo objęty wspólnym systemem ubezpieczenia chorobowego (zwanym dalej „RCAM") ustanowionym w regulaminie pracowniczym.

69. Mimo to okoliczność, że sytuacja W. de Lobkowicza podlega regulacjom regulaminu pracowniczego, nie może moim zdaniem zostać pominięta lub niedoceniona. W szczególności nie może ona prowadzić według mnie do opowiedzenia się za analizą pytania prejudycjalnego w świetle art. 45 TFUE zamiast w świetle regulaminu pracowniczego.

70. W tej kwestii przypomnieć należy, że z art. 14 protokołu oraz z przepisów regulaminu pracowniczego wynika, że Unia korzysta z wyłącznej kompetencji dla ustalania systemu zabezpieczania społecznego swoich urzędników oraz zasad stosowania tego systemu.

71. Regulamin pracowniczy wykracza znacznie poza system koordynacji ustawodawstw krajowych w kwestii zabezpieczenia społecznego przewidziany przez rozporządzenia nr 1408/71 i nr 883/2004, gdyż ustanawia on prawdziwy *wspólny* system ubezpieczenia chorobowego oraz system emerytalny urzędników Unii. Chodzi o systemy ubezpieczenia obowiązkowe dla urzędników Unii w związku z ich wstąpieniem do służby, obejmujące najważniejsze działy zabezpieczenia społecznego, które, gdyby chodziło o objęcie nim innych pracowników migrujących zgodnie z ustawodawstwami krajowymi, bez najmniejszych wątpliwości wchodziłby w zakres zastosowania rozporządzeń nr 1408/71 i nr 883/2004 [41] i które prowadzą do odprowadzania składek do tych systemów [42].

72. Nie ulega wątpliwości, że państwa członkowskie, wykonując kompetencje z zakresu organizacji systemów zabezpieczenia społecznego, zobowiązane są do poszanowania prawa Unii [43], w szczególności protokołu, mającego taką samą moc prawną jak traktaty [44], oraz regulaminu pracowniczego, który, przypomnę, został przyjęty rozporządzeniem o zasięgu ogólnym, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowany we wszystkich państwach członkowskich, zgodnie z art. 288 akapit drugi TFUE [45].

73. Dlatego też państwo członkowskie, które nałożyłoby na urzędnika Unii obowiązek zapłaty składek na ubezpieczenie społeczne określanych na podstawie wynagrodzenia tego urzędnika, naruszałoby w sposób oczywisty kompetencje Unii wynikające z art. 14 protokołu i z przepisów regulaminu pracowniczego. Z perspektywy zainteresowanego urzędnika Unii takie oskładkowanie może bowiem zniechęcić go do przyjęcia stanowiska w służbie instytucji Unii ze względu zobowiązanie do dalszego

40 — Interesujące jest w tym względzie, że w wyroku z dnia 6 października 2016 r., Adrien i in. (C-466/15, EU:C:2016:749, pkt 30) Trybunał wywiódł ograniczający charakter regulacji francuskich będących przedmiotem postępowania i w konsekwencji ich niezgodność z art. 45 TFUE wyłącznie z faktu, że zainteresowani urzędnicy Unii zobowiązani byli opłacać składki „nieuprawniające do jakichkolwiek świadczeń" do krajowego systemu emerytalnego, do którego nadal przynależeli zgodnie z prawem wyboru przyznanym w tym uregulowani oddelegowanym urzędnikom krajowym.

41 — Dla przypomnienia: przepisy regulaminu pracowniczego z zakresu zabezpieczenia społecznego stosują się analogicznie, na podstawie warunków zatrudnienia innych pracowników, do pracowników tymczasowych.

42 — Zobacz, odpowiednio, w odniesieniu do RCAM – art. 72 ust. 1 akapit trzeci regulaminu pracowniczego, w odniesieniu do systemu emerytalnego – art. 83 ust. 2 regulaminu pracowniczego.

43 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 4 grudnia 2003 r., Kristiansen (C-92/02, EU:C:2003:652, pkt 31); z dnia 4 lutego 2015 r., Melchior (C-647/13, EU:C:2015:54, pkt 21); z dnia 10 września 2015 r., Wojciechowski (C-408/14, EU:C:2015:591, pkt 35).

44 — Zobacz w szczególności opinia 2/13, z dnia 18 grudnia 2014 r. (EU:C:2014:2454, pkt 161).

45 — Zobacz w szczególności podobnie wyrok z dnia 4 lipca 2013 r., Gardella (C-233/12, EU:C:2013:449, pkt 30); z dnia 10 września 2015 r., Wojciechowski (C-408/14, EU:C:2015:591, pkt 36). Zobacz również w kwestii systemu mającego zastosowanie do innych urzędników wyrok z dnia 4 grudnia 2003 r., Kristiansen (C-92/02, EU:C:2003:652, pkt 32).

odprowadzania składek do systemu zabezpieczenia społecznego państwa członkowskiego pochodzenia bez żadnego świadczenia wzajemnego [46], podczas gdy z perspektywy instytucji Unii taka sytuacja utrudniałaby ich właściwe funkcjonowanie – wbrew ciążącemu na państwach członkowskich obowiązkowi lojalnej współpracy i lojalnego wsparcia, który obejmuje obowiązek ułatwiania instytucjom Unii wypełniania ich zadań [47].

74. To samo dotyczyłoby ustawodawstwa państwa członkowskiego, które obłożyłoby pobory i wynagrodzenia funkcjonariusza Unijnego składkami i opłatami, które bezpośrednio i szczególnie służą finansowaniu systemu zabezpieczenia społecznego tego państwa członkowskiego, niezależnie od faktu, że powyższe składki i opłaty byłyby kwalifikowane w ramach krajowego prawa jako „podatki" [48] i nie otwierałyby prawa do żadnych świadczeń lub korzyści socjalnych z systemu zabezpieczenia społecznego tego państwa członkowskiego [49]. W świetle protokołu i regulaminu pracowniczego urzędnik Unii nie może podlegać, z tytułu składników swego wynagrodzenia, wymogom ustawodawstwa z zakresu zabezpieczenia społecznego państwa członkowskiego, w tym państwa członkowskiego, w którym ma miejsce zamieszkania dla celów podatkowych na podstawie art. 13 protokołu.

75. Wyłączna kompetencja instytucji Unii do ustanawiania zasad i warunków systemów ubezpieczenia chorobowego i emerytalnego swoich urzędników ma na celu nie tylko do ułatwienie ich rekrutacji, ale również zapewnienie im pełnej i spójnej ochrony socjalnej oraz ustalenie poziomu ich udziału w tych systemach, niezależnie od zasad funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego panujących w ich państwie pochodzenia. Przyznanie takiej kompetencji instytucjom Unii ma ponadto na celu zagwarantowanie równości traktowania urzędników Unii o różnym obywatelstwie, w sposób pozwalający w szczególności na uniknięcie sytuacji, w której byliby oni ewentualnie zobowiązani do udziału w finansowaniu kilku systemów zabezpieczenia społecznego lub odprowadzania do nich składek.

76. Uważam zatem, że art. 14 protokołu i przepisy regulaminu pracowniczego w przedmiocie zabezpieczenia społecznego spełniają w stosunku do urzędników Unii funkcję przynajmniej analogiczną do funkcji pełnionych przez art. 13 rozporządzenia nr 1408/71 i art. 11 rozporządzenia nr 883/2004 w stosunku do innych pracowników migrujących, to jest funkcję, która polega w szczególności na zakazie kumulacji systemów zabezpieczenia społecznego i obowiązku uczestniczenia w finansowaniu lub odprowadzania składek do takich systemów bez możliwości uzyskania z nich jakichkolwiek świadczeń.

77. Powyższa analiza znajduje potwierdzenie w fakcie, że inaczej niż w przypadku urzędników (i pracowników tymczasowych) Unii, jej pracownicy kontraktowi, dla których w okresie okoliczności faktycznych postępowania głównego okres obowiązywania umów nie powinien zasadniczo przekraczać trzech lat, podlegają zakresowi stosowania art. 16 ust. 3 rozporządzenia nr 1408/71, zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 988/2009 z dnia 16 września 2009 r. [50],

46 — Zobacz w szczególności podobnie wyrok z dnia 21 stycznia 2016 r., Komisja/Cypr (C-515/14, EU:C:2016:30, pkt 45).

47 — Zobacz w szczególności podobnie wyrok z dnia 21 stycznia 2016 r., Komisja/Cypr (C-515/14, EU:C:2016:30, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

48 — Ponadto w szczególnym przypadku urzędników i pracowników tymczasowych Unii kwalifikowanie tego rodzaju składek i opłat, określanych na podstawie dochodów z działalności zawodowej w służbie instytucji Unii, jako „podatku" w prawie krajowym napotykałaby jednak na zakaz wyrażony w art. 12 akapit drugi protokołu, zgodnie z którym osoby te są zwolnione z krajowych podatków od dochodów, wynagrodzeń i dodatków wypłacanych przez Unię.

49 — Zobacz podobnie wyroki: z dnia 15 lutego 2000 r., Komisja/Francja (C-169/98, EU:C:2000:85, pkt 32, 37, 38); z dnia 26 lutego 2015 r., de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123, pkt 24, 26).

50 — Dz.U. 2009, L 284, s. 43.

i art. 15 rozporządzenia nr 883/2004 [51]. O ile pracownicy kontraktowi korzystają z pewnością z prawa wyboru, o tyle wykonanie tego prawa, które staje się skuteczne z dniem objęcia stanowiska, może prowadzić do stosowania ustawodawstwa z zakresu zabezpieczenia społecznego jednego tylko państwa członkowskiego. Zgodnie zatem z przepisami wymienionych powyżej rozporządzeń pracownik kontraktowy Unii, mający miejsce zamieszkania dla celów podatkowych we Francji, który postanowi dokonać wyboru ustawodawstwa z zakresu zabezpieczenia społecznego państwa zatrudnienia, na przykład Królestwa Belgii, będzie musiał, podobnie jak inni pracownicy objęci zakresem zastosowania rozporządzeń nr 1408/71 i nr 883/2004, zostać zwolniony z obowiązku, nawet częściowego, udziału w finansowaniu systemu zabezpieczenia społecznego państwa miejsca zamieszkania dla celów podatkowych, do którego to systemu nie należy – zgodnie z rozstrzygnięciem wynikającym z wyroku z dnia 26 lutego 2015 r., de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123, pkt 38–40) – tym samym także w zakresie dochodów z majątku uzyskiwanych przez tego pracownika.

78. Również w świetle związku między regulaminem pracowniczym, pochodzącym – przypomnę – z roku 1968, i rozporządzeniami nr 1408/71 i nr 883/2004 wydaje się zupełnie niemożliwe, aby spośród kategorii pracowników migrujących ustawodawca Unii zamierzał wyłączyć urzędników i pracowników tymczasowych Unii spod obowiązywania zasady stosowania ustawodawstwa tylko jednego państwa członkowskiego w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, jeżeli pamiętać, że ustawodawstwo to zostało w stosunku do nich ustanowione na mocy odpowiednich przepisów regulaminu pracowniczego. Przeciwnie, ci urzędnicy i pracownicy tymczasowi Unii są wyłączeni spod zakresu stosowania tych rozporządzeń, gdyż są objęci RCAM, wprowadzonym regulaminem pracowniczym.

79. W takich okolicznościach uważam, że rozumowanie uzasadniające rozstrzygnięcie przyjęte przez Trybunał w wyroku z dnia 26 lutego 2015 r., de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123, pkt 38–40) odnosi się również do sytuacji urzędnika Unii takiej jak sytuacja W. de Lobkowicza. Gdyby było inaczej, urzędnik taki, mający miejsce zamieszkania dla celów podatkowych we Francji zgodnie z art. 13 protokołu, byłby zobowiązany do odprowadzania nie tylko składek do RCAM na podstawie przepisów regulaminu pracowniczego, ale również do finansowania różnych gałęzi francuskiego systemu zabezpieczenia społecznego, podczas gdy inne osoby mające miejsce zamieszkania we Francji, które nie skorzystały ze swobody przepływu pracowników, odprowadzają składki jedynie na rzecz systemu francuskiego.

80. Powyższe rozumowanie nie może być moim zdaniem podważone przez zastrzeżenia rządu francuskiego, stosownie do których sporne składki i opłata nie obejmują przecież żadnego świadczenia wzajemnego w postaci świadczeń socjalnych z uwagi na zakwalifikowanie ich w prawie krajowym jako „podatku” oraz że dochody z majątku, o których mowa, nie podlegają żadnemu analogicznemu ciężarowi.

81. Jak podkreślili W. de Lobkowicz oraz Komisja, powyższe zastrzeżenia zostały już rozpatrzone i oddalone przez Trybunał w wyrokach z dnia 15 lutego 2000 r., Komisja/Francja (C-169/98, EU:C:2000:85, pkt 31–38) i z dnia 26 lutego 2015 r., de Ruyter (C-623/13, EU:C:2015:123, pkt 41).

82. Jeżeli chodzi dokładniej o drugie zastrzeżenie podniesione przez rząd francuski, dodam, że o ile nie ulega wątpliwości, że Republika Francuska jest upoważniona to wykonywania kompetencji podatkowej na dochodach z nieruchomości W. de Lobkowicza, które nie mogą korzystać z postanowień art. 13 protokołu, o tyle nie zmienia to faktu, że kompetencja ta powinna być wykonywana z poszanowaniem

51 — Powyższe dwa przepisy mają następujące brzmienie: „Członkowie personelu kontraktowego [Unii] mogą wybrać podleganie ustawodawstwu państwa członkowskiego, na terytorium którego są zatrudnieni, lub podleganie ustawodawstwu państwa członkowskiego, któremu ostatnio podlegali, lub ustawodawstwa państwa członkowskiego, którego są obywatelami, jeżeli chodzi o przepisy inne niż te, które dotyczą zasiłków rodzinnych, których przyznawanie jest regulowane systemem mającym zastosowanie do tego personelu. Prawo wyboru przysługuje tylko jeden raz i nabiera ono mocy począwszy od chwili podjęcia zatrudnienia”. Dla przypomnienia, przed utworzeniem – w ramach warunków zatrudnienia innych pracowników – kategorii pracowników kontraktowych, art. 16 ust. 3 rozporządzenia nr 1408/71 dotyczył personelu pomocniczego.

prawa Unii. W zakresie, w jakim, niezależnie od ich kwalifikacji w prawie krajowym, składki i opłata, których dotyczy niniejsza sprawa, są konkretnie i bezpośrednio przeznaczone na finansowanie francuskiego systemu zabezpieczenia społecznego, powinny być one traktowane jako wchodzące w zakres wyłącznej kompetencji instytucji Unii do ustanawiania wspólnego systemu ubezpieczenia chorobowego swoich urzędników, co jak wcześniej wskazałem, stoi na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie zobowiązywało tych urzędników do finansowania, choćby częściowo, swojego własnego systemu zabezpieczenia społecznego, bez najmniejszej szansy na to, aby osoby te – w przeciwieństwie do innych osób zamieszkujących w tym państwie członkowskim i należących do jego systemu zabezpieczenia społecznego – uzyskały z niego jakąkolwiek korzyść.

V – Wnioski

83. W świetle całości powyższych rozważań proponuję, by Trybunał udzielił na pytanie prejudycjalne wniesione przez cour administrative d'appel de Douai (apelacyjny sąd administracyjny w Douai, Francja) następującej odpowiedzi:

Zasadę stosowania ustawodawstwa tylko jednego państwa członkowskiego w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, wynikającą z art. 14 Protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej, stanowiącego załącznik do traktatów o Unii Europejskiej, Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, i z przepisów rozporządzenia Rady (EWG, Euratom, EWWiS) nr 259/68 z dnia 29 lutego 1968 r. ustanawiającego regulamin pracowniczy urzędników Wspólnot Europejskich i warunki zatrudnienia innych pracowników Wspólnot Europejskich i ustanawiającego środki tymczasowe w stosunku do urzędników Komisji, zmienionego rozporządzeniem Rady (UE) nr 1240/2010 z dnia 20 grudnia 2010 r., należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie temu, by urzędnik instytucji Unii Europejskiej, podlegający w pełni systemowi ubezpieczenia chorobowego ustanowionego w tym rozporządzeniu, zobowiązany był w państwie członkowskim, w którym posiada miejsce zamieszkania dla celów podatkowych, do odprowadzania składek i opłaty przeznaczonych konkretnie i bezpośrednio na finansowanie systemu zabezpieczenia społecznego tego państwa określanych na podstawie dochodów z nieruchomości uzyskiwanych w tym państwie członkowskim, co oznacza, że to państwo członkowskie nie może domagać się od tych urzędników finansowania, choćby częściowo, swojego własnego systemu zabezpieczenia społecznego, bez najmniejszej szansy na to, aby osoby te – w przeciwieństwie do innych osób zamieszkujących w tym państwie członkowskim i należących do jego systemu zabezpieczenia społecznego – uzyskały z niego jakąkolwiek korzyść.