WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 18 lipca 2007 r. *

W sprawie C-213/05

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Bundessozialgericht (Niemcy) postanowieniem z dnia 10 lutego 2005 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 17 maja 2005 r., w postępowaniu:

Wendy Geven

przeciwko

Land Nordrhein-Westfalen,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, P. Kūris i E. Juhász, prezesi izb, R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann (sprawozdawca), J. Makarczyk, G. Arestis, A. Borg Barthet i M. Ilešič, sędziowie,

* Język postępowania: niemiecki.

rzecznik generalny: L.A. Geelhoed,
sekretarz: R. Grass,

uwzględniając procedurę pisemną,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu W. Geven przez M. Eppeleina, Assessor,

— w imieniu rządu niemieckiego przez M. Lummę, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez C. Jackson, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez E. Sharpston, QC,

— w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez V. Kreuschitza, działającego w charakterze pełnomocnika,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 28 września 2006 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni rozporządzenia Rady (EWG) nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty (Dz.U. L 257, str. 2).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy W. Geven a Land Nordrhein-Westfalen w związku z odmową przyznania W. Geven zasiłku wychowawczego na dziecko.

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

3 Artykuł 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1612/68 przewiduje:

„1. Pracownik, będący obywatelem państwa członkowskiego, nie może być na terytorium innego państwa członkowskiego ze względu na swą przynależność państwową traktowany odmiennie niż pracownicy krajowi pod względem warunków zatrudnienia i pracy, w szczególności warunków wynagrodzenia, zwolnienia i, jeżeli straci pracę, powrotu do pracy lub ponownego zatrudnienia.

2. Pracownik korzysta z takich samych przywilejów socjalnych i podatkowych jak pracownicy krajowi".

Uregulowania krajowe

4 Jak wynika z postanowienia odsyłającego, § 1 ust. 1 Bundeserziehungsgeldgesetz (ustawy o zasiłkach i urlopach wychowawczych, zwanej dalej „BErzGG"),

w brzmieniu obowiązującym w okresie właściwym dla okoliczności faktycznych sprawy przed sądem krajowym, przewidywał, że prawo do zasiłku wychowawczego przysługuje każdemu, kto posiada stałe miejsce zamieszkania lub zwykłe miejsce pobytu w Niemczech i posiada w swoim gospodarstwie domowym dziecko na utrzymaniu, nad którym sprawuje opiekę i je wychowuje oraz nie wykonuje żadnej działalności zawodowej lub nie pracuje w pełnym wymiarze czasu pracy.

5 Ponadto, zgodnie z §1 ust. 4 BErzGG, w brzmieniu obowiązującym w okresie właściwym dla okoliczności faktycznych sprawy przed sądem krajowym, obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej i pracownicy przygraniczni pochodzący z państw mających wspólną granicę z Niemcami są uprawnieni do zasiłku wychowawczego o tyle, o ile wykonują w tym państwie członkowskim działalność zawodową, która nie ma charakteru zajęcia dodatkowego.

6 Na podstawie § 8 ust. 1 pkt 1 księgi IV Sozialgesetzbuch (kodeksu socjalnego), w brzmieniu obowiązującym w okresie właściwym dla okoliczności faktycznych sprawy przed sądem krajowym (BGB1. I, str. 1229), działalność ma charakter zajęcia dodatkowego, jeśli wykonywana jest nie więcej niż przez 15 godzin tygodniowo i jeśli otrzymywane przysługujące miesięczne wynagrodzenie nie przekracza jednej siódmej wartości wskaźnika miesięcznego w rozumienia § 18 tej księgi IV, czyli 610 DEM w 1997 r. i 620 DEM w 1998 r.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytanie prejudycjalne

7 W. Geven jest obywatelką niderlandzką. Gdy w grudniu 1997 r. urodził się jej syn, zamieszkiwała w Niderlandach ze swoim mężem, który wykonywał działalność zawodową w tym państwie członkowskim. Po okresie ustawowej ochrony macierzyństwa, w trakcie pierwszego roku życia swego syna, skarżąca pracowała w Niemczech w wymiarze czasu pracy wahającym się pomiędzy 3 a 14 godzin tygodniowo i otrzymywała wynagrodzenie tygodniowe w wysokości pomiędzy 40 a 168,87 DEM.

8 Wniosek skarżącej o zasiłek wychowawczy w pierwszym roku życia jej syna został oddalony przez Land Nordrhein-Westfalen decyzją z dnia 5 czerwca 1998 r., w brzmieniu decyzji wydanej z odwołania w dniu 27 stycznia 2000 r. W uzasadnieniu decyzji podano, że W. Geven nie miała ani stałego miejsca zamieszkania, ani zwykłego miejsca pobytu w Niemczech, i że nie była zatrudniona na podstawie umowy o pracę przewidującej co najmniej 15 godzin pracy tygodniowo. Ponadto, jako osoba wykonująca zajęcie dodatkowe, nie była uważana za pracownika w rozumieniu rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie, w brzmieniu zmienionym i uaktualnionym rozporządzeniem Rady (WE) nr 118/97 z dnia 2 grudnia 1996 r. (Dz.U. 1997, L 28, str. 1), zmienionym rozporządzeniem Rady (WE) nr 1290/97 z dnia 27 czerwca 1997 r. (Dz.U. L 176, str. 1) zwanym dalej „rozporządzeniem nr 1408/71".

9 W. Geven wniosła skargę na tę decyzję, lecz orzeczeniem Sozialgericht Münster z dnia 6 maja 2002 r. przegrała w pierwszej instancji, a orzeczeniem Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen z dnia 24 października 2003 r. w postępowaniu apelacyjnym. Skarżąca wniosła więc do sądu krajowego o rewizję od tych orzeczeń.

10 W tych okolicznościach Bundessozialgericht postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy prawo wspólnotowe (w szczególności art. 7 ust. 2 rozporządzenia […] nr 1612/68 […]) zabrania Republice Federalnej Niemiec pozbawienia prawa do niemieckiego zasiłku wychowawczego obywatelki innego państwa członkowskiego zamieszkałej w tym państwie i wykonującej w Niemczech zajęcie dodatkowe (pomiędzy 3 a 14 godzin tygodniowo) na tej podstawie, że nie ma ona ani stałego miejsca zamieszkania, ani zwykłego miejsca pobytu w Niemczech?"

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

11 Artykuł 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68 przewiduje, że pracownik migrujący korzysta w przyjmującym państwie członkowskim z takich samych przywilejów socjalnych i podatkowych jak pracownicy krajowi.

12 Odesłanie do „przywilejów socjalnych" w tym przepisie nie może być interpretowane w sposób zawężający (wyrok z dnia 27 listopada 1997 w sprawie C-57/96 Meints, Rec. str. I-6689, pkt 39). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przez pojęcie „przywileje socjalne" należy rozumieć wszelkie korzyści, bez względu na ich związek z umową o pracę, przyznawane pracownikom krajowym przede wszystkim z uwagi na obiektywny przymiot bycia pracownikami lub po prostu ze względu na okoliczność zamieszkiwania na terytorium państwa, a ich rozszerzenie na pracowników będących obywatelami innych państw członkowskich ma, jak się zdaje, służyć wspieraniu mobilności pracowników w obrębie Wspólnoty Europejskiej (zob. wyrok z dnia 14 stycznia 1982 r. w sprawie 65/81 Reina, Rec. str. 33, pkt 12; ww. wyrok w sprawie Meints, pkt 39 i wyrok z dnia 12 maja 1998 r. w sprawie C-85/96 Martínez Sala, Rec. str. I-2691, pkt 25).

13 Trybunał orzekł już, że niemiecki zasiłek wychowawczy stanowi „przywilej socjalny" w rozumieniu art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68 (zob. ww. wyrok w sprawie Martínez Sala, pkt 26).

14 Rządy niemiecki i Zjednoczonego Królestwa podnoszą, że niesprawiedliwe byłoby zezwolenie pracownikowi przygranicznemu, mającemu miejsce zamieszkania i miejsce zatrudnienia w różnych państwach członkowskich, na korzystanie z tych samych przywilejów socjalnych w obu tych państwach członkowskich i na ich łączenie. Aby zapobiec temu ryzyku i zważywszy na okoliczność, że rozporządzenia nr 1612/68 nie zawiera zasad koordynacji mających na celu uniknięcie zbiegu świadczeń, możliwość „przeniesienia" zasiłku wychowawczego do państwa członkowskiego miejsca zamieszkania pracownika przygranicznego mogłaby być wykluczona.

15 W tym względzie należy podnieść, że przymiot pracownika przygranicznego W. Geven w ogóle nie zabrania jej ubiegać się o równe traktowanie przewidziane w art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68 odnośnie do przyznania przywilejów socjalnych. Trybunał orzekł już, że pracownicy przygraniczni mogą powoływać się na przepisy art. 7 rozporządzenia nr 1612/68 w taki sam sposób jak każdy inny pracownik, o którym mowa w tym przepisie. Motyw czwarty tego rozporządzenia przewiduje wyraźnie, że prawo do swobodnego przepływu powinno być przyznane „w sposób wolny od dyskryminacji, pracownikom zatrudnionym na stałe, pracownikom sezonowym, przygranicznym oraz prowadzącym działalność w celu świadczenia usług", a jego art. 7 odnosi się, bez zastrzeżeń, do „pracownika, będącego obywatelem państwa członkowskiego" (zob. ww. wyrok w sprawie Meints, pkt 50).

16 Należy ponadto przypomnieć, że zakresem stosowania zasad dotyczących swobody przepływu pracowników (a w rezultacie, rozporządzenia nr 1612/68) objęty jest każdy pracownik wykonujący rzeczywistą i efektywną pracę za wyjątkiem tych pracowników, których praca ma tak ograniczony wymiar, że można ją uznać za całkiem marginesowe lub uboczne zajęcie (zob. w szczególności wyrok z dnia 23 marca 1982 r. w sprawie 53/81 Levin, Rec. str.1035, pkt 17).

17 Tymczasem sąd krajowy ustalił, że skarżąca pozostawała w rozpatrywanym okresie w rzeczywistym stosunku pracy, pozwalającym jej na powoływanie się na przymiot „pracownika migrującego" w rozumieniu rozporządzenia nr 1612/68.

18 Należy przypomnieć, że zasada równego traktowania, zapisana zarówno w art. 48 traktatu WE (obecnie, po zmianie, art. 39 WE), jak i art. 7 rozporządzenia nr 1612/68 zabrania nie tylko jawnej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, ale również wszelkich ukrytych form dyskryminacji, które poprzez stosowanie innych kryteriów rozróżniających powodują de facto ten sam skutek (zob. ww. wyrok w sprawie Meints, pkt 44).

19 O ile przepis prawa krajowego nie jest obiektywnie uzasadniony i nie jest proporcjonalny do realizowanego celu, to należy go uznać za pośrednio dyskryminujący od momentu, w którym można uznać, że ze swej natury dotyka on większej liczby pracowników migrujących niż pracowników krajowych i że w konsekwencji istnieje ryzyko mniej korzystnego traktowania tych pierwszych (zob. ww. wyrok w sprawie Meints, pkt 45).

20 Tak jest w przypadku warunku miejsca zamieszkania, takiego jak ten będący przedmiotem sporu w postępowaniu przed sądem krajowym, który jak podnosi sąd krajowy, jest oczywiście łatwiejszy do spełnienia dla pracowników krajowych niż dla pracowników pochodzących z innych państw członkowskich.

21 Stosownie do wyjaśnień przedstawionych przez sąd krajowy, niemiecki zasiłek wychowawczy stanowi instrument krajowej polityki rodzinnej mający na celu wspieranie liczby urodzeń w państwie. Głównym celem tego zasiłku jest umożliwienie rodzicom sprawowania osobiście opieki nad dziećmi poprzez rezygnacją z działalności zawodowej lub jej ograniczenie, aby poświęcić się wychowaniu dzieci w pierwszym etapie ich życia.

22 Rząd niemiecki dodaje zasadniczo, że zasiłek wychowawczy przyznaje się celem uprzywilejowania osób, które poprzez wybór swego miejsca zamieszkania stworzyły faktyczny związek ze społeczeństwem niemieckim. W tych okolicznościach warunek miejsca zamieszkania, taki jak rozpatrywany w postępowaniu przed sądem krajowym, byłby uzasadniony.

23 Niezależnie od tego czy cele realizowane za pomocą przepisów niemieckich mogłyby uzasadniać przepis krajowy oparty wyłącznie na kryterium miejsca zamieszkania, należy stwierdzić, że stosownie do wyjaśnień przedstawionych przez sąd krajowy, ustawodawca niemiecki nie ograniczył się do ścisłego stosowania warunku miejsca zamieszkania dla potrzeb przyznawania zasiłku wychowawczego, lecz dopuścił wyjątki, na podstawie których pracownicy przygraniczni mogą również z niego korzystać.

24 Z postanowienia odsyłającego wynika w istocie, że zgodnie z § 1 ust. 4 BErzGG, w brzmieniu obowiązującym w okresie właściwym dla okoliczności faktycznych sprawy w postępowaniu przed sądem krajowym, pracownicy przygraniczni wykonujący działalność zawodową w Niemczech, lecz zamieszkujący w innym państwie członkowskim mogą ubiegać się o niemiecki zasiłek wychowawczy, jeśli ich działalność zawodowa nie ma charakteru zajęcia dodatkowego.

25 W rezultacie wydaje się, że zgodnie z niemieckimi przepisami prawnymi pozostającymi w mocy w okresie właściwym dla okoliczności faktycznych sprawy w postępowaniu przed sądem krajowym, miejsce zamieszkania nie było uznane za jedyne powiązanie z danym państwem członkowskim i że znaczący udział w krajowym rynku pracy stanowił również ważny element integracji ze społeczeństwem tego państwa członkowskiego.

26 W tych okolicznościach należy przyznać, że sytuacja, w której pracownik niemający miejsca zamieszkania w danym państwie członkowskim, nie wykonuje tam wystarczająco znaczącej działalności zawodowej może stanowić właściwe uzasadnienie odmowy przyznania rozpatrywanego przywileju socjalnego.

27 Jak Trybunał orzekł już w wyroku z dnia 14 grudnia 1995 r. w sprawie C-444/93 Megner i Scheffel, Rec. str. I-4741, pkt 18–21 i 29, że o ile bezsprzecznie osoba wykonująca zajęcie dodatkowe tego rodzaju, co zatrudnienie, o którym mowa w pytaniu prejudycjalnym posiada przymiot pracownika w rozumieniu art. 39 WE, o tyle należy jednak przypomnieć, że polityka społeczna pozostaje, na obecnym etapie rozwoju prawa wspólnotowego, we właściwości państw członkowskich, które dysponują szerokim zakresem uznania przy wykonywaniu tej kompetencji. Jednakże ten zakres uznania nie może w istocie naruszać treści praw podmiotów indywidualnych wynikających z postanowień traktatu WE gwarantujących ich podstawowe wolności (zob. odnośnie do art. 39 WE, wyrok z dnia 26 stycznia 1999 r. w sprawie C-18/95 Terhoeve, Rec. str. I-345, pkt 44 oraz wyrok z dnia 11 stycznia 2007 r. w sprawie C-208/05 ITC, Zb.Orz. str. I-181, pkt 39 i 40, a także analogicznie w dziedzinie równego traktowania pracowników płci męskiej i żeńskiej, ww. wyrok w sprawie Megner i Scheffel i wyrok z dnia 11 września 2003 r. w sprawie C-77/02 Steinicke, Rec. str. I-9027, pkt 61 i 63).

28 Jak podniesiono w pkt 21–25 niniejszego wyroku, zamiarem ustawodawcy niemieckiego było przyznanie, w sytuacji takiej jak będąca przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, zasiłku wychowawczego osobom posiadającym wystarczająco ścisłe powiązanie ze społecznością niemiecką, nie zastrzegając tego zasiłku wyłącznie dla osób, które zamieszkują w Niemczech.

29 Przy wykonywaniu swojej kompetencji ustawodawca ten mógł racjonalnie przyjąć, że pozbawienie pracowników niemających miejsca zamieszkania w danym państwie członkowskim prawa do rozpatrywanego zasiłku, którzy wykonują w tym państwie działalność zawodową niewykraczającą poza zajęcie dodatkowe w rozumieniu prawa krajowego, stanowi stosowny i proporcjonalny środek względem celu przywołanego w poprzednim punkcie (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Megner i Scheffel, pkt 30).

30 Zważywszy na powyższe, na zadane pytanie należy odpowiedzieć w ten sposób, że art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68 nie stoi na przeszkodzie pozbawieniu, na podstawie przepisu krajowego państwa członkowskiego, obywatela innego państwa członkowskiego zamieszkującego w tym państwie i wykonującego w pierwszym państwie członkowskim dodatkową działalność zawodową w wymiarze pomiędzy 3 a 14 godzin tygodniowo, prawa do przywileju socjalnego posiadającego charakterystykę niemieckiego zasiłku wychowawczego, ze względu na to, że osoba ta nie posiada w pierwszym państwie ani stałego miejsca zamieszkania, ani zwykłego miejsca pobytu.

W przedmiocie kosztów

31 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem; do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 7 ust. 2 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty nie stoi na przeszkodzie pozbawieniu, na podstawie przepisu krajowego państwa członkowskiego, obywatela innego państwa członkowskiego zamieszkującego w tym państwie i wykonującego w pierwszym państwie członkowskim dodatkową działalność zawodową w wymiarze pomiędzy 3 a 14 godzin tygodniowo, prawa do przywileju socjalnego posiadającego charakterystykę niemieckiego zasiłku wychowawczego, ze względu na to, że osoba ta nie posiada w pierwszym państwie ani stałego miejsca zamieszkania, ani zwykłego miejsca pobytu.

Podpisy