OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JÁNA MAZÁKA
przedstawiona w dniu 30 kwietnia 2009 r. [1]

I — Wprowadzenie

1. Postanowieniem z dnia 29 lutego 2008 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 6 marca 2008 r., Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Vorarlberg (Austria) [2] przedłożył Trybunałowi Sprawiedliwości wniosek o wydanie orzeczenia prejudycjalnego na mocy art. 234 WE w przedmiocie wykładni art. 12 WE.

2. Sąd krajowy zasadniczo zmierza do ustalenia, czy zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową na podstawie art. 12 WE stoi na przeszkodzie stosowaniu przepisu krajowego, który przewiduje, iż nieodpłatne udostępnienie rocznej winiety dla pojazdu w celu korzystania z płatnych dróg krajowych ogranicza się tylko do tych osób niepełnosprawnych, które mają miejsce zamieszkania lub miejsce stałego pobytu na terytorium tego kraju.

3. Zagadnienie to zostało podniesione w kontekście postępowania wszczętego przez A. Gottwalda, obywatela niemieckiego ze znacznym stopniem niepełnosprawności, w związku z nałożonym na niego mandatem za prowadzenie pojazdu na austriackiej płatnej drodze bez uiszczenia należnej opłaty.

II — Ramy prawne

4. Zgodnie z § 10 ust. 1 Bundesstraßen-Mautgesetz z 2002 r. (ustawy o pobieraniu opłat na drogach federalnych, zwanej dalej „Bundesstraßen-Mautgesetz"), w wersji mającej zastosowanie w przedmiotowym czasie, korzystanie z odcinków płatnej drogi przez jednośladowe pojazdy mechaniczne (to znaczy motocykle i tym podobne) oraz wielośladowe pojazdy mechaniczne o maksymalnej dopuszczalnej wadze łącznej nieprzekraczającej 3,5 tony podlega opłacie czasowej.

5. Zgodnie z § 11 ust. 1 Bundesstraßen-Mautgesetz opłatę czasową należy uiścić przed skorzystaniem z odcinków płatnej drogi poprzez umieszczenie na pojeździe winiety.

1 — Język oryginału: angielski.
2 — Zwany dalej „Unabhängiger Verwaltungssenat".

6. Zgodnie z § 13 ust. 2 Bundesstraßen--Mautgesetz Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen (urząd federalny ds. socjalnych oraz osób niepełnosprawnych), na wniosek osób niepełnosprawnych mających miejsce zamieszkania lub miejsce stałego pobytu na terytorium kraju, na które zarejestrowany został przynajmniej jeden wielośladowy pojazd samochodowy o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 tony, o ile posiadają one legitymację inwalidzką na podstawie § 40 Bundesbehindertengesetz (ustawy federalnej o osobach niepełnosprawnych), […], w której wpisano trwałe, poważne trudności z poruszaniem się, brak możliwości korzystania z publicznych środków transportu z powodu trwałego uszkodzenia ciała albo ślepotę, nieodpłatnie udostępnia winietę roczną dla pojazdu samochodowego określonej kategorii.

7. Z uwag przedłożonych przez rząd austriacki wynika, że istnienie „miejsca stałego pobytu" należy określić zgodnie z § 66 ust. 2 Jurisdiktionsnorm (ustawy z dnia 1 sierpnia 1895 r. o właściwości rzeczowej i miejscowej sądów powszechnych w sprawach cywilnych, RGBl. 111).

8. Zgodnie z § 20 ust. 1 Bundesstraßen--Mautgesetz kierowcy pojazdów mechanicznych, którzy korzystają z odcinków płatnych dróg bez uiszczenia należnej opłaty czasowej należnej na podstawie § 10 dopuszczają się wykroczenia administracyjnego i podlegają karze grzywny w wysokości od 300 EUR do 3000 EUR (w przedmiotowym czasie w tym przypadku od 400 EUR do 4000 EUR).

III — Stan faktyczny, przebieg postępowania oraz pytania prejudycjalne

9. Arthur Gottwald jest obywatelem niemieckim mającym miejsce zamieszkania w Niemczech, który cierpi na całkowite porażenie kończyn dolnych z utratą funkcji poniżej czwartego kręgu i uzależniony jest od wózka inwalidzkiego. Posiada on niemiecką legitymację inwalidzką.

10. W dniu 26 sierpnia 2006 r. A. Gottwald wyjeżdżając z Niemiec zamierzał rozpocząć kilkudniowe wakacje w Austrii. Jadąc samochodem w kierunku Tyrolu autostradą A 14 Rheintal, która jest drogą płatną, niedaleko wyjazdu na Wolfurt/Lauterach, został zatrzymany w celu przeprowadzenia kontroli drogowej na podstawie Bundesstraßen-Mautgesetz, w wyniku której stwierdzono, że na pojeździe nie była umieszczona ważna winieta.

11. W konsekwencji, decyzją o nałożeniu kary wydaną przez Bezirkshauptmannschaft Bregenz (okręgowy urząd administracyjny, Bregenz) z dnia 4 grudnia 2006 r. wobec A. Gottwalda zastosowano nadzwyczajne złagodzenie kary na mocy § 20 Verwaltungsstrafgesetz 1991 (ustawy o karach administracyjnych z 1991 r.) i ukarano go mandatem w wysokości 200 EUR za prowadzenie pojazdu w sieci płatnych dróg bez uiszczenia opłaty czasowej przed skorzystaniem z płatnej

drogi poprzez umieszczenie winiety na pojeździe. Decyzja stwierdzała, że w ten sposób dopuścił się on naruszenia § 20 ust. 1 w związku z § 10 ust. 1 i § 11 ust. 1 Bundesstraßen-Mautgesetz.

12. W postępowaniu przed sądem krajowym Unabhängiger Verwaltungssenat musi dokonać rozstrzygnięcia w przedmiocie odwołania od tej decyzji, złożonego przez A. Gottwalda.

13. Z postanowienia odsyłającego wynika, że sąd krajowy ma wątpliwości co do tego, czy § 13 ust. 2 Bundesstraßen-Mautgesetz, który stanowi środek wsparcia dla osób niepełnosprawnych mających miejsce zamieszkania w Austrii, jest zgodny z zakazem dyskryminacji ze względu na przynależność państwową ustanowionym w art. 12 WE.

14. Sąd krajowy zauważa w tym względzie, że ograniczenie zwolnienia z winiety, za którą należy uiścić opłatę, do osób niepełnosprawnych, które mają miejsce zamieszkania lub miejsce stałego pobytu na terytorium kraju, stanowi co do zasady dyskryminację pośrednią ze względu na przynależność państwową w rozumieniu tego artykułu, która może być uzasadniona jeśli nierówne traktowanie opiera się na względach obiektywnych, które są niezależne od przynależności państwowej danych osób i jeśli nierówne traktowanie jest proporcjonalne do celu, który dzięki niemu ma być w sposób słuszny osiągnięty.

15. Zdaniem sądu krajowego art. 12 WE ma zastosowanie bądź to z uwagi na okoliczność, że A. Gottwald zamierzał rozpocząć wakacje w Austrii i w związku z tym pojechał do innego państwa członkowskiego w celu odbioru usługi [3] lub w każdym razie na tej podstawie, że przedmiotowa sytuacja podlega postanowieniom tytułu V traktatu dotyczącym wspólnej polityki transportowej.

16. W oparciu o powyższe okoliczności Unabhängiger Verwaltungssenat postanowił zawiesić postępowanie i skierował do Trybunału Sprawiedliwości następujące pytanie prejudycjalne:

„Czy art. 12 WE należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on stosowaniu przepisu krajowego, który przewiduje, iż nieodpłatne udostępnienie rocznej winiety dla pojazdu w celu korzystania z płatnych dróg krajowych ogranicza się do tych osób z bliżej określoną niepełnosprawnością, które mają miejsce zamieszkania lub miejsce stałego pobytu na terytorium kraju”?

3 — W tym względzie odnosi się do wyroku z dnia 2 lutego 1989 r. w sprawie 186/87 Cowan, Rec. s. 195.

IV — Analiza prawna

A — *Dopuszczalność*

1. Główne twierdzenia stron

17. W niniejszym postępowaniu uwagi przedstawili A. Gottwald, rząd austriacki oraz Komisja. Wszystkie strony były również reprezentowane na rozprawie w dniu 12 marca 2007 r.

18. Zdaniem rządu austriackiego, dopuszczalność niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest co najmniej wątpliwa.

19. Zasadniczo podnosi on w tym względzie, że bez względu na pytanie, czy wymóg zamieszkiwania, jeśli chodzi o nieodpłatne udostępnianie winiety, jest zgodny z prawem wspólnotowym, A. Gottwald musiał zostać ukarany grzywną na tej podstawie, że w każdym razie dopuścił się naruszenia ustanowionego w § 11 ust. 1 Bundesstraßen-Mautgesetz obowiązku opatrzenia winietą pojazdu przed skorzystaniem z drogi płatnej.

20. Procedura wyjątkowa przewidziana w § 13 ust. 2 Bundesstraßen-Mautgesetz, której dotyczy przedłożone pytanie i zgodnie z którą, na wniosek oraz pod warunkiem spełnienia określonych przesłanek, roczna winieta jest udostępniania nieodpłatnie osobom niepełnosprawnym, jako taka nie stanowi przedmiotu postępowania przed sądem krajowym.

21. Sąd krajowy zauważa w tym kontekście, że A. Gottwald nigdy nie składał wniosku o uzyskanie takiej winiety.

22. W związku z tym zdaniem rządu austriackiego wydaje się, że przedłożone pytanie nie ma związku z rzeczywistym stanem faktycznym sprawy, a odpowiedź Trybunału może mieć charakter czysto hipotetyczny, tak więc wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym należałoby uznać za niedopuszczalny, zgodnie z orzecznictwem Trybunału.

23. Natomiast zdaniem Komisji przeciwnie, wniosek jest dopuszczalny. Podkreśla ona w tym względzie, że co do zasady to do sądu krajowego należy rozstrzygnięcie, czy zagadnienie prawa wspólnotowego ma zastosowanie do postępowania przed sądem krajowym. Sąd krajowy w sposób wyraźny stwierdził w postanowieniu odsyłającym, że ma to miejsce w tym przypadku. Co więcej wydaje się, że nie jest wykluczone, iż odpowiedź Trybunału może co najmniej prowadzić do dalszego złagodzenia kary grzywny w postępowaniu przed sądem krajowym, co w świetle dość bogatego orzecznictwa Trybu-

nału w przedmiocie dopuszczalności wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wystarczy aby wykazać, że przedmiotowe pytanie nie ma charakteru czysto hipotetycznego.

24. Arthur Gottwald zauważa, że chociaż formalnie rzecz ujmując wniosek o bezpłatne wydanie winiety mógł zostać złożony, to wniosek taki nie zostałby uwzględniony.

2. Ocena

25. Przede wszystkim należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału tylko do sądu krajowego, przed którym zawisł spór i który musi wziąć odpowiedzialność za wydane następnie orzeczenie, należy ocena — w świetle szczególnych okoliczności sprawy — zarówno konieczności wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym w celu umożliwienia sądowi krajowemu wydania orzeczenia, jak i zasadności zadawanych Trybunałowi pytań [4].

26. W konsekwencji, jeśli postawione pytania dotyczą wykładni prawa wspólnotowego, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia [5].

27. Odmowa udzielenia odpowiedzi na pytanie prejudycjalne przedstawione przez sąd krajowy jest możliwa jedynie wtedy, gdy żądana wykładnia prawa wspólnotowego w sposób oczywisty nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu toczącego się przed sądem krajowym lub też gdy problem ma charakter hipotetyczny albo gdy Trybunał nie posiada wystarczającej wiedzy na temat okoliczności faktycznych i prawnych, aby odpowiedzieć na postawione mu pytania w użyteczny sposób [6].

28. Jednakże, moim zdaniem, nie ma to miejsca w niniejszej sprawie.

29. Mimo iż prawdą jest, że A. Gottwald nie składał wniosku o nieodpłatną winietę oraz zakładając, że osoba niepełnosprawna mogła zostać, jak stwierdził rząd austriacki, ukarana grzywną na tej tylko podstawie, że wymagana winieta nie została umieszczona na pojeździe przed skorzystaniem z płatnej drogi mimo przysługującego tej osobie uprawnienia do nieodpłatnej winiety, faktem pozostaje, że

4 — Zobacz m.in. wyroki: z dnia 11 września 2008 r. w sprawie C-11/07 Eckelkamp i in., Zb.Orz. s. I-6845, pkt 27, z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie C-213/07 Michaniki, Zb.Orz. s. I-9999, pkt 32 oraz z dnia 5 marca 2009 r. w sprawie C-545/07 Apis-Hristovich, Zb.Orz. s. I-1627, pkt 28.

5 — Zobacz w szczególności ww. wyroki w sprawach: Eckelkamp i in., pkt 27, Michaniki, pkt 33, oraz Apis - Hristovich, pkt 29.

6 — Zobacz w szczególności ww. wyroki w sprawach: Eckelkamp i in., pkt 28, Michaniki, pkt 34, oraz Apis - Hristovich, pkt 30.

daleko jest od ustalenia, że sąd krajowy nie mógłby w toczącym się przed nim postępowaniu wyciągnąć żadnych konsekwencji z odpowiedzi Trybunału na przedłożone pytanie.

30. Ściśle rzecz ujmując, nie można wykluczyć — czego rząd austriacki nie zakwestionował — że ustalenie Trybunału, zgodnie z którym przepis krajowy taki jak stanowiący przedmiot niniejszego postępowania, ze względu na to, że nie zezwala na wydanie winiety nieodpłatnie w okolicznościach takich jak te, które mają zastosowanie do A. Gottwalda, stanowi naruszenie art. 12 WE, mogłoby zostać uwzględnione przez sąd krajowy za dodatkową okoliczność łagodzącą przy rozstrzyganiu odwołania złożonego przez A. Gottwalda.

31. Moim zdaniem, pytanie przedłożone w trybie prejudycjalnym jest więc, w świetle wyżej wymienionego orzecznictwa, dopuszczalne.

B — *Co do istoty*

1. Główne twierdzenia stron

32. Zdaniem A. Gottwalda art. 12 WE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie stosowaniu przepisu krajowego takiego, jak ten, który stanowi przedmiot postępowania przed sądem krajowym.

33. W szczególności utrzymuje on, że artykuł ten ma zastosowanie na tej podstawie, że jako turysta, był on odbiorcą usługi z zakresu transportu. Przepis taki jak stanowiący przedmiot sporu w niniejszej sprawie również ogranicza prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium innego państwa członkowskiego, przyznane przez art. 18 WE.

34. Zdaniem A. Gottwalda w zakresie, w jakim zwolnienie z uiszczenia opłaty za korzystanie z przedmiotowej autostrady jest ograniczone do osób niepełnosprawnych mających miejsce zamieszkania lub miejsce stałego pobytu w Austrii, środek ten stanowi dyskryminację pośrednią ze względu na przynależność państwową, co jest sprzeczne z art. 12 WE. Nie jest ani niezbędny, ani też proporcjonalny. W tym względzie nierówne traktowanie stanowiące przedmiot sporu jest również nieproporcjonalne ze względu na okoliczność, że wiele osób niemających miejsca zamieszkania w Austrii, z których sporą część mogą stanowić niepełnosprawni, regularnie korzysta z austriackich płatnych dróg.

35. Arthur Gottwald zauważa ponadto, że roczna bezpłatna winieta wydawana jest bez weryfikowania, czy dana osoba niepełnosprawna rzeczywiście z niej korzysta. Aspekty socjalne środka nie mogą być w związku z tym najistotniejsze. Istnieje już również europejskie pozwolenie na parkowanie dla osób niepełnosprawnych, tak więc nie można twierdzić, że udostępnienie osobom niepełnosprawnym nieodpłatnego korzystania z płatnych dróg bez względu na ich zamieszkiwanie nakładałoby szczególny ciężar administracyjny na Austrię.

36. Arthur Gottwald dodaje, że nieodpłatne udostępnienie osobom niepełnosprawnym rocznej winiety nie stanowi nieskładkowego świadczenia socjalnego, które mogłoby być uzależnione od wykazania pewnego stopnia integracji ze społeczeństwem danego państwa członkowskiego. Wreszcie zauważa, że niestety we Wspólnocie nie ma obecnie żadnej wspólnej klasyfikacji stopni niepełnosprawności.

37. Natomiast rząd austriacki, choć zgadza się, że art. 12 WE ma zastosowanie w niniejszej sprawie, to prezentuje pogląd, że artykuł ten nie stoi na przeszkodzie przepisowi krajowemu takiemu jak stanowiący przedmiot sporu w niniejszej sprawie.

38. Twierdzi, że nieodpłatne udostępnianie rocznej winiety osobom niepełnosprawnym stanowi świadczenie socjalne o charakterze nieskładkowym. Jak wywnioskować można ze spraw takich jak Grzelczyk [7], uprawnienie do takich świadczeń nie może być uzależnione od przesłanek innych niż mające zastosowanie wobec obywateli danego państwa członkowskiego, co jednakże nie ma miejsca w tym przypadku.

7 — Wyrok z dnia 20 września 2001 r. w sprawie C-184/99, Rec. s. I-6193.

39. Ponadto, zgodnie z tym co rząd ten podkreślił na rozprawie, rozważane świadczenie nie jest związane z klasycznym wymogiem miejsca zamieszkania, gdyż przysługuje również osobom niepełnosprawnym mającym jedynie „miejsce stałego pobytu" zgodnie z definicją zawartą w § 66 ust. 2 Jurisdiktionsnorm. Przy określaniu takiego miejsca stałego pobytu można brać pod uwagę okoliczności o charakterze prywatnym lub zawodowym, tak więc przykładowo osoby niepełnosprawne jedynie wykonujące regularną działalność zawodową w Austrii mogłyby również uzyskać nieodpłatną winietę.

40. W tym względzie jednakże, jeżeli sąd krajowy wychodzi z założenia, że omawiany przepis stanowi dyskryminację pośrednią, takie odmienne traktowanie ze względu na miejsce zamieszkania może być usprawiedliwione słusznym celem takim jak zapewnienie, że składający wniosek o udzielenie pomocy wykazał pewien stopień integracji ze społeczeństwem tego państwa. [8] Wymóg miejsca zamieszkania lub miejsca stałego pobytu służy zapewnieniu, że warunek ten jest spełniony oraz zapobiega eksplozji kosztów związanych z tym środkiem [9].

8 — Uwzględniono wyrok z dnia 15 marca 2005 r. w sprawie C-209/03 Bidar, Zb.Orz. s. I-2119, pkt 61.

9 — W tym względzie rząd austriacki podniósł na rozprawie, że koszty te byłyby pięć razy wyższe niż obecne koszty (około 3 000 000 EUR w 2008 r.), jeśli nieodpłatna winieta miałaby być udostępniana bez względu na miejsce zamieszkania (stałego pobytu), jak również niepełnosprawnym, którzy korzystali z dróg płatnych jedynie podczas krótkiego pobytu w Austrii, jak miało to miejsce w spornej sprawie.

41. Następnie rząd austriacki zaznacza, że bezpłatne wydawanie winiety rocznej osobom niepełnosprawnym służy ułatwieniu mobilności osobistej osób, które nie mogą z uwagi na swoją niepełnosprawność liczyć na transport publiczny. Ponadto z faktu, że w tym kontekście udostępniane są jedynie winiety roczne wynika, że przedmiotowe świadczenie ma na celu zapewnienie wsparcia osobom korzystającym z płatnych dróg stale i długoterminowo, a nie osobom korzystającym z austriackich autostrad jedynie krótkoterminowo. W tym względzie osoba niepełnosprawna mająca miejsce zamieszkania w Austrii korzystająca z płatnej drogi tylko okazjonalnie lub przez krótki czas również musiałaby nabyć winietę.

42. Komisja twierdzi, że niniejsza sprawa podlega ocenie w świetle art. 12 WE, który ma zastosowanie zarówno z uwagi na to, że A. Gottwald skorzystał z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu w innym państwie członkowskim na mocy art. 18 WE i dlatego, że jako turysta skorzystał z przysługującej mu swobody odbioru usług na mocy art. 49 WE. Podnosi, że pobieranie innej stawki opłat w zależności od miejsca zamieszkania osób niepełnosprawnych, które znajdują się, poza tym aspektem, w identycznej sytuacji, stanowi dyskryminację pośrednią ze względu na przynależność państwową.

43. Niemniej jednak, choć w swoich uwagach na piśmie Komisja przyjęła pogląd, że sporny środek krajowy stanowił nieuzasadnioną dyskryminację zakazaną na mocy art. 12 WE, na rozprawie skonkludowała, w oparciu o wyjaśnienia udzielone przez rząd austriacki, że w świetle celu, któremu służy nieodpłatne przyznanie rocznej winiety, koncepcji miejsca stałego pobytu oraz okoliczności, że osoba niepełnosprawna mająca miejsce zamieszkania w Austrii w sytuacji A. Gottwalda również musiałaby uiścić opłatę, sporne uregulowania austriackie w istocie są zgodne z tym artykułem.

2. Ocena

44. Przede wszystkim należy zauważyć, że świadczenie socjalne takie jak będące przedmiotem sporu w niniejszej sprawie w wyraźny sposób należy do kompetencji państw członkowskich. W związku z tym, o ile w grę wchodzi prawo wspólnotowe, co do zasady — jakkolwiek może być to wskazane — do każdego z państw członkowskich należy rozstrzygnięcie, czy przyjąć środek socjalny taki jak stanowiący przedmiot postępowania przed sądem krajowym, polegający na bezpłatnym udostępnianiu, pod pewnymi warunkami, rocznej winiety na rzecz osób niepełnosprawnych lub — na zasadzie analogii — jakiekolwiek inne rozwiązanie tego rodzaju, na przykład, czy udostępnić bezpłatnie osobom niepełnosprawnym winietę ważną przez 10 dni; państwom członkowskim przysługuje szeroki zakres uznania przy wykonywaniu przysługujących im kompetencji w sprawach z zakresu polityki społecznej [10].

10 — Zobacz w tym kontekście wyroki: z dnia 26 października 2006 r. w sprawie C-192/05 Tas-Hagen i Tas, Zb.Orz. s. I-10451 pkt 21, z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie C-213/05 Geven, Zb.Orz. s. I-6347, pkt 27 oraz z dnia 22 maja 2008 r. w sprawie C-499/06 Halina Nerkowska, Zb. Orz. s. I-3993, pkt 23.

45. Jednakże z orzecznictwa Trybunału wynika jasno, że państwa członkowskie realizując tę kompetencję powinny działać z poszanowaniem prawa wspólnotowego, w szczególności postanowień traktatu dotyczących przyznanej wszystkim obywatelom Unii swobody przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich oraz podstawowego zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową [11].

46. W okolicznościach niniejszej sprawy jasne jest, że podróż A. Gottwalda do Austrii nie została odbyta w celu skorzystania z przysługujących mu praw w kontekście swobodnego przepływu pracowników, a zatem nie można by ubiegać się o przyznanie rocznej nieodpłatnej winiety w ramach „przywileju socjalnego" w oparciu o równość traktowania przewidzianą przez art. 7 ust. 2 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1612/68 [12], ani też świadczenie to nie mogło by być oceniane na podstawie rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 [13].

47. Niemniej jednak A. Gottwald jako obywatel Unii Europejskiej ma co do zasady — w dziedzinach objętych zakresem stosowania traktatu WE, o ile znajduje się, poza tym aspektem, w równoważnej sytuacji — prawo do równego traktowania bez względu na przynależność państwową [14].

48. Stosownie do powyższego, w zakresie w jakim może on skorzystać z tego prawa w okolicznościach niniejszej sprawy, zagadnieniem, które należy rozstrzygnąć w niniejszej sprawie jest zasadniczo to, czy zarezerwowanie nieodpłatnego przyznawania rocznej winiety dla osób niepełnosprawnych mających przynajmniej miejsce stałego pobytu w danym państwie członkowskim stanowi zakazaną dyskryminację ze względu na przynależność państwową, lub innymi słowy, mając na względzie szczególne okoliczności sprawy, czy przyczyna dla której osoba w sytuacji A. Gottwalda spotkała się z odmową przyznania jej tej winiety jest związana z przynależnością państwową, czy też jest związana z innym czynnikiem obiektywnym niezależnym od przynależności państwowej [15].

49. W związku z tym przejdę teraz do bliższego zbadania, po pierwsze, czy sytuację rozpatrywaną w postępowaniu przed sądem krajowym należy analizować, zgodnie z sugestią sądu krajowego, poprzez odniesienie do zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową ustanowionego w art. 12 WE, po drugie — i jeśli ma to miejsce — czy przepisy stanowiące przedmiot sporu mogą co do zasady stanowić dyskrymi-

11 — Zobacz podobnie w szczególności wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-224/02 Pusa, Rec. s. I-5763, pkt 22 oraz ww. wyroki w sprawach: Tas-Hagen i Tas, pkt 22 i Halina Nerkowska, pkt 24.

12 — Rozporządzenie Rady nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty (Dz.U. L 257, s. 2).

13 — Rozporządzenie Rady nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz.U. L 149, s. 2).

14 — Zobacz w szczególności ww. wyrok w sprawie Grzelczyk, pkt 31 oraz wyrok z dnia 2 października 2003 r. w sprawie C-148/02 Garcia Avello, Rec. s. I-11613, pkt 23.

15 — Zatem jasne jest, że niniejsza sprawa w rzeczywistości nie jest sprawą dotyczącą dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, ale sprawą dotyczącą ewentualnej dyskryminacji (pośredniej) ze względu na przynależność państwową.

nację na podstawie tego artykułu i wreszcie, czy zróżnicowanie, które mogłoby stanowić dyskryminację, jest jednakże oparte o względy obiektywne, niezależne od przynależności państwowej.

50. Jeśli chodzi, przede wszystkim, o stosowanie art. 12 WE w niniejszej sprawie, z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że obywatel Unii może co do zasady korzystać z prawa do równego traktowania niezależnie od przynależności państwowej, co odzwierciedlono we wszystkich sytuacjach, które wchodzą w zakres ratione materiae prawa wspólnotowego [16].

51. Z orzecznictwa Trybunału wynika również, że do sytuacji takich należą sytuacje będące konsekwencją korzystania z podstawowych swobód zagwarantowanych przez traktat, a także będące konsekwencją korzystania z zagwarantowanej przez art. 18 WE swobody przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich [17].

52. Jeśli chodzi o niniejszą sprawę, moim zdaniem wystarczy odnotować, że podróżując do innego państwa członkowskiego w celu spędzenia w nim wakacji, A. Gottwald wyraźnie skorzystał z przysługującego mu, jako obywatelowi Unii, prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu w państwach członkowskich zagwarantowanego przez art. 18 WE. Z samej tej przyczyny sytuacja stanowiąca przedmiot sporu w postępowaniu przed sądem krajowym nie ma charakteru jedynie wewnętrznego, ale wchodzi w zakres ratione materiae prawa wspólnotowego, w którym ma zastosowanie art. 12 WE.

53. Jednakże zgadzam się z Komisją, że sytuacja stanowiąca przedmiot sporu podlega prawu wspólnotowemu również z uwagi na okoliczność, że skoro A. Gottwald podróżował do Austrii jako turysta, aby spędzić tam wakacje, winien być traktowany jako odbiorca usług, a zatem jako taki może powoływać się na art. 12 WE w związku z art. 49 WE dotyczącym swobodnego przepływu usług [18].

54. W związku z tym zbadać trzeba, czy środek socjalny taki jak stanowiący przedmiot postępowania przed sądem krajowym jest zgodny z wymogami art. 12 WE pod tym względem, iż możliwość skorzystania

16 — Zobacz podobnie w szczególności wyrok z dnia 24 listopada 1998 r. w sprawie C-274/96 Bickel i Franz, Rec. s. I-7637; ww. wyrok w sprawie Garcia Avello, pkt 23 oraz ww. wyrok w sprawie Bidar, pkt 36.

17 — Zobacz w szczególności ww. wyroki w sprawach Garcia Avello, pkt 24 i Bidar, pkt 33, wyroki z dnia 12 lipca z 2005 r. w sprawie C-403/03 Schempp, Zb.Orz. s. I-6421, pkt 18 i z dnia 4 grudnia 2008 r. w sprawie C-221/07 Krystyna Zablocka-Weyhermüller, Zb.Orz. s. I-9029, pkt 29.

18 — Zobacz podobnie ww. w przypisie 3 wyrok w sprawie Cowan, pkt 15; ww. w przypisie 16 wyrok w sprawie Bickel i Franz, pkt 15 oraz wyrok z dnia 16 stycznia 2003 r. w sprawie C-388/01 Komisja przeciwko Republice Włoskiej, Rec. s. I-721, pkt 12. Jednakże moim zdaniem należałoby zbadać niniejszą sprawę, zgodnie z przedłożonym pytaniem, pod kątem ogólnego zakazu dyskryminacji ustanowionego w art. 12 WE, a nie pod kątem szczególnego wyrazu nadanego temu zakazowi, jeśli chodzi o swobodny przepływ usług, w art. 49 WE, jako że można podnieść, iż korzystanie z płatnych dróg stanowi środek dostępu do korzystania z usług docelowo zamierzonych w okolicznościach niniejszej sprawy, a nie odpowiednią usługę samą w sobie. Innymi słowy, wydaje się, że ewentualna zaskarżona dyskryminacja jawi się jako mająca charakter nieco uboczny wobec korzystania z usług. Niemniej, przeprowadzona przeze mnie ocena spornego środka będzie miała w każdym razie zastosowanie mutatis mutandis również do szczególnego zakazu dyskryminacji na podstawie art. 49 WE.

z takiego środka zarezerwowana jest dla osób niepełnosprawnych mających miejsce zamieszkania lub miejsce stałego pobytu w danym państwie członkowskim i w związku z tym nie przysługuje osobom znajdującym się w położeniu A. Gottwalda.

55. W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 12 WE 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 [19].

56. Ma to miejsce, zarówno jeśli chodzi o warunek miejsca zamieszkania, jak i warunek miejsca stałego pobytu, zgodnie z tym co przewiduje § 13 ust. 2 Bundesstraßen-Mautgesetz, o ile wymogi te mogą działać głównie na szkodę obywateli innych państw członkowskich [20].

57. Zatem należy skonkludować, że przepis prawa krajowego stanowiący przedmiot sporu w postępowaniu przed sądem krajowym w istocie może stanowić dyskryminację pośrednią ze względu na przynależność państwową w rozumieniu art. 12 WE.

58. Jednakże stwierdzenie to samo w sobie nie wystarczy, aby skonkludować, że przepis ten jest niezgodny z art. 12 WE. Nie miałoby to miejsca, gdyby przepis został uzasadniony obiektywnymi względami, a mianowicie, uściślając, jeżeli można by było wykazać, że jest oparty na przesłankach obiektywnych, niezależnych od przynależności państwowej danych osób i proporcjonalnych do słusznego celu realizowanego przez prawo krajowe [21].

59. Moim zdaniem nie wydaje się, aby sporny przepis prawa krajowego dotyczący wydawania nieodpłatnej winiety, w zakresie w jakim odnosi się do miejsca zamieszkania i miejsca stałego pobytu jako przesłanki jej wydania oraz mając na względzie charakter i cel tego środka socjalnego, nie mógłby zostać uznany za obiektywnie uzasadniony i proporcjonalny. W tym kontekście należałoby odnotować co następuje.

60. Należy przypomnieć, po pierwsze, że Trybunał uznał, odnośnie różnych przywilejów i świadczeń socjalnych, iż może być słuszne zapewnienie, aby istniał pewien związek pomiędzy odbiorcą świadczenia lub

19 — Zobacz podobnie w szczególności wyroki: z dnia 10 lutego 1994 r. w sprawie C-398/92 Mund&Fester, Rec. s. I-467, pkt 14 oraz ww. w przypisie 18 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Republice Włoskiej, pkt 13.

20 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 23 stycznia 1997 r. w sprawie C-29/95 Pastoors i Trans-Camp, Rec. s. I-285, pkt 17; z dnia 29 kwietnia 1999 r. w sprawie C-224/97 Ciola, Rec. s. I-2517, pkt 14 oraz z dnia 23 marca 2004 r. w sprawie C-138/02 Collins, Rec. s. I-2703, pkt 65.

21 — Zobacz podobnie w szczególności ww. w przypisie 19 wyrok w sprawie Mund&Fester, pkt 17; ww. w przypisie 8 wyrok w sprawie Bidar, pkt 54, ww. w przypisie 16 wyrok w sprawie Bickel i Franz, pkt 27 oraz wyrok z dnia 15 września 2005 r. w sprawie C-258/04 Ioannidis, Zb.Orz. s. I-8275, pkt 29.

przywileju socjalnego a danym państwem członkowskim, taki jak — zależnie od okoliczności oraz rodzaju danego przywileju — autentyczny związek pomiędzy osobą a rynkiem pracy danego państwa członkowskiego, związek z jego społeczeństwem lub, bardziej szczegółowo, pewien stopień integracji ze społeczeństwem danego państwa członkowskiego [22].

61. Po drugie, z orzecznictwa Trybunału wynika, że wymóg zamieszkiwania może co do zasady stanowić kryterium pozwalające wykazać taki związek. Również w tym przypadku pytanie, czy związek taki jest słuszny dla celów orzecznictwa Trybunału, o którym mowa w poprzednim punkcie, uzależnione będzie, między innymi, od danego świadczenia lub przywileju, w szczególności od tego, czy wymóg zamieszkiwania w jego szczególnej formie, przykładowo wymóg zamieszkiwania przez określony czas, jest zgodny z prawem wspólnotowym, a bardziej szczegółowo, czy ma charakter proporcjonalny [23].

62. W tym świetle, jeśli chodzi o zasadność i proporcjonalność wymogu dotyczącego zamieszkiwania związanego ze środkiem socjalnym stanowiącym przedmiot sporu w niniejszej sprawie, należy przypomnieć, że środek ten polega na bezpłatnym wydawaniu rocznej winiety osobom z określonym stopniem niepełnosprawności, to jest zgodnie ze spornym przepisem krajowym — posiadaczom legitymacji inwalidzkich, w których wpisano trwałe, poważne trudności z poruszaniem się, brak możliwości korzystania z publicznych środków transportu z powodu trwałego uszkodzenia ciała albo ślepotę.

63. Nie jest sporne oraz jest zgodne z charakterem środka opisanego powyżej, że środek ten ma na celu pomoc osobom niepełnosprawnym poprzez wspieranie ich mobilności oraz integracji społecznej na przestrzeni roku.

64. W tym względzie, po pierwsze, moim zdaniem jest zgodne z charakterem takiego środka, który służy wspieraniu mobilności osób niepełnosprawnych poprzez zwolnienie ich, pod pewnymi warunkami, z obowiązku wnoszenia opłaty za korzystanie z płatnych dróg na terytorium danego państwa, określe-

22 — Zobacz podobnie w szczególności wyrok z dnia 11 września 2007 r. w sprawie C-287/05 Hendrix, Zb.Orz. s. I-6909, pkt 55; ww. w przypisie 20 wyrok w sprawie Collins, pkt 67, ww. w przypisie 8 wyrok w sprawie Bidar, pkt 54, ww. w przypisie 10 wyrok w sprawie Tas-Hagen i Tas, pkt 34 i 35; oraz ww. w przypisie 10 wyrok w sprawie Halina Nerkowska, pkt 27.

23 — Zobacz w tym kontekście w szczególności ww. w przypisie 8 wyrok w sprawie Bidar, pkt 59; ww. w przypisie 10 wyrok w sprawie Halina Nerkowska, pkt 39 i 41 oraz wyrok z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie C-158/07 Förster, Zb.Orz. s. I-8507, pkt 50 i 58.

nie uprawnienia do takiego świadczenia między innymi poprzez odniesienie do kryterium zamieszkiwania, które jest w stanie wykazać pewien związek z terytorium danego państwa i jego społeczeństwem.

65. Po drugie, należałoby podkreślić, jak wyjaśniono na rozprawie, że miejsca zamieszkania, w powszechnym znaczeniu, nie uważa się za jedyny łącznik z danym państwem członkowskim, który umożliwiałby osobom niepełnosprawnym spełniającym określone kryteria ubieganie się o nieodpłatną roczną winietę. Zgodnie z koncepcją miejsca stałego pobytu mającą zastosowanie zgodnie z danym prawem krajowym, odpowiedni związek można ustalić za pomocą innych czynników wykazujących stały lub regularny związek z terytorium danego państwa członkowskiego, przykładowo poprzez regularną działalność zawodową lub regularną działalność prywatną prowadzoną w Austrii.

66. W powyższym kontekście prawdą jest, że z wymogów ustanowionych w § 13 ust. 2 Bundesstraßen-Mautgesetz jako takich nie wynika, że nieodpłatne wydanie winiety uzależnione jest od długości lub częstotliwości korzystania z płatnych dróg przez wnioskodawcę, ani, jak podniósł A. Gottwald, nie napotykając w tej kwestii sprzeciwu, nie wydaje się, by jakiekolwiek kontrole były przeprowadzane w tym względzie w stosunku do posiadaczy takiej winiety. W związku z tym nie przekonuje mnie argument podniesiony przez rząd austriacki, że osoba niepełnosprawna mająca miejsce zamieszkania lub miejsce stałego pobytu w Austrii, która de facto korzysta z płatnych dróg jedynie czasami lub krótkotrwale i tak musiałaby również nabyć winietę.

67. Jednakże, po pierwsze, nie kwestionuje to samo z siebie okoliczności, że jak zauważył rząd austriacki, środek socjalny stanowiący przedmiot sporu ma na celu wsparcie osób niepełnosprawnych, które muszą korzystać z płatnych dróg stosunkowo regularnie.

68. Po drugie, faktem pozostaje, że w każdym razie środek ten polega na nieodpłatnym wydaniu *rocznej* winiety. Moim zdaniem, uzależnianie uprawnienia do takiej winiety od przynajmniej pewnego stałego związku, poświadczonego przez miejsce stałego pobytu, pomiędzy odbiorcą rocznej winiety a państwem członkowskim, w którym znajdują się płatne drogi, wydaje się obiektywnie

uzasadnione i biorąc pod uwagę szeroki zakres uznania przysługujący państwom członkowskim w związku ze świadczeniami socjalnymi należącymi do ich kompetencji [24], nie jest nieproporcjonalne [25].

69. Nieodpłatne wydawanie rocznej winiety osobom niepełnosprawnym, pod warunkiem, iż mają miejsce zamieszkania lub miejsce stałego pobytu w danym państwie członkowskim nie jest zatem, moim zdaniem, sprzeczne z zakazem dyskryminacji ze względu na przynależność państwową ustanowionym w art. 12 WE, przy czym nie jest konieczne rozważenie w niniejszej sprawie również, jeśli chodzi o osoby niemające miejsca zamieszkania lub stałego pobytu, w jakim stopniu trudności dotyczące weryfikacji wymaganego stopnia niepełnosprawności w przypadku braku austriackiej legitymacji inwalidzkiej mogłyby usprawiedliwiać odmowę przyznania tego świadczenia.

70. W każdym razie, jeśli chodzi o szczególne okoliczności niniejszej sprawy, należy ostatecznie pamiętać, że tylko osoby znajdujące się w takiej samej sytuacji mogą żądać takiego samego traktowania pod względem prawnym, niezależnie od ich przynależności państwowej [26].

71. Z tej perspektywy należy stwierdzić, że osoba niepełnosprawna taka jak A. Gottwald, która podróżuje do danego państwa członkowskiego w celu spędzenia w nim tylko wakacji i która jest w związku z tym jedynie czasowo związana z tym państwem członkowskim, znajduje się — odnośnie udzielenia świadczenia socjalnego takiego jak nieodpłatne wydanie winiety rocznej mającego na celu wspieranie mobilności oraz integracji społecznej osób niepełnosprawnych — w sytuacji, która jest obiektywnie inna od sytuacji osoby niepełnosprawnej, która ma miejsce zamieszkania, a w każdym razie miejsce stałego pobytu na terytorium danego państwa członkowskiego i dla której korzystanie z płatnych dróg może mieć w związku z tym istotnie odmienne znaczenie, jeśli chodzi o jej mobilność i integrację społeczną w tym państwie członkowskim.

72. Na podstawie tych rozważań na pytanie prejudycjalne należałoby udzielić odpowiedzi, że art. 12 w związku z art. 18 WE należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie stosowaniu przepisu krajowego, takiego jak będący przedmiotem sporu przed sądem krajowym, mającego na celu wspieranie mobilności i integracji społecznej osób niepełnosprawnych na przestrzeni roku, który przewiduje, iż nieodpłatne udostępnienie rocznej winiety dla pojazdu mechanicznego w celu korzystania z płatnych dróg krajowych ogranicza się do tych osób, z bliżej określoną niepełnosprawnością, które mają miejsce zamieszkania lub miejsce stałego pobytu na terytorium danego państwa członkowskiego, w tym osób niepełnosprawnych wykonujących regularną działalność zawodową lub regularną działalność prywatną w tym państwie członkowskim.

24 — Zobacz podobnie w szczególności ww. w przypisie 10 wyrok w sprawie Tas-Hagen i Tas, pkt 36, zob. również pkt 44 powyżej.

25 — Zasadność i proporcjonalność przesłanek miejsca zamieszkania lub miejsca stałego pobytu należałoby ewidentnie oceniać odmiennie, jeśli miałyby być wydawane krótkoterminowe winiety w oparciu o takie wymogi.

26 — Zob. w tym kontekście wyrok z dnia 8 lipca 2004 w sprawach połączonych C-502/01 i C-31/02 Gaumain-Cerri i Barth, Zb. Orz. I-6483, pkt 34 i 35 oraz pkt 47 powyżej (oraz przytoczone tam orzecznictwo).

V — Wnioski

73. Na podstawie tych rozważań proponuję, aby Trybunał udzielił następującej odpowiedzi na pytanie prejudycjalne:

Artykuł 12 w związku z art. 18 WE należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie stosowaniu przepisu krajowego, takiego jak będący przedmiotem sporu przed sądem krajowym, mającego na celu wspieranie mobilności i integracji społecznej osób niepełnosprawnych na przestrzeni roku, który przewiduje, iż nieodpłatne udostępnienie rocznej winiety dla pojazdu mechanicznego w celu korzystania z płatnych dróg krajowych ogranicza się do tych osób z bliżej określoną niepełnosprawnością, które mają miejsce zamieszkania lub miejsce stałego pobytu na terytorium danego państwa członkowskiego, w tym osób niepełnosprawnych wykonujących regularną działalność zawodową lub regularną działalność prywatną *w* tym państwie członkowskim.