OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 29 marca 2007 r. [1]

I — Wprowadzenie

1. Młode niepełnosprawne osoby mające miejsce zamieszkania w Niderlandach, które są całkowicie lub częściowo niezdolne do pracy, otrzymują świadczenie pieniężne zgodnie z Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (ustawą o ubezpieczeniu młodych osób niepełnosprawnych w razie niezdolności do pracy, zwaną dalej „Wajong"). Świadczenie to zastępuje dochód z tytułu wynagrodzenia za pracę lub uzupełnia go do wysokości wynagrodzenia minimalnego.

2. W wyroku w sprawie Kersbergen-Lap oraz Dams-Schipper [2], zwany dalej „wyrokiem w sprawie Kersbergen", wydanym przez Trybunał po wydaniu przez sąd odsyłający postanowienia odsyłającego w niniejszej sprawie, Trybunał orzekł już, że świadczenie przysługujące na podstawie Wajong stanowi specjalne świadczenie o charakterze nieskładkowym w rozumieniu art. 4 ust. 2a rozporządzenia nr 1408/71 [3] i zgodnie z art. 10a tego rozporządzenia nie musi być przyznawane nierezydentom. W rzeczonym postępowaniu skarżące nie wykonywały jednak działalności zawodowej, a zatem w ich przypadku świadczenie to całkowicie zastępowało dochód z tytułu wynagrodzenia za pracę.

3. W odróżnieniu od powyższej sprawy D.P.W. Hendrix, wnoszący apelację w postępowaniu przed sądem krajowym, jest pracownikiem najemnym. Jako że jego zarobki były niższe od ustawowego wynagrodzenia minimalnego, otrzymywał on w okresie zamieszkiwania w Niderlandach świadczenia pieniężne na podstawie Wajong jako świadczenia uzupełniające jego wynagrodzenie. Po tym jak przeprowadził się do Belgii wstrzymano ich wypłacanie.

4. Obok kwestii oceny świadczenia w świetle rozporządzenia nr 1408/71 Centrale Raad van Beroep podnosi kwestię, czy pracownik

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — Wyrok z dnia 6 lipca 2006 r. w sprawie C-154/05 Kersbergen-Lap i Dams-Schipper, Zb.Orz. str. I-6249.

3 — Rozporządzenie Rady (EWG) 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, str. 2), w brzmieniu zmienionym i zaktualizowanym rozporządzeniem Rady (WE) nr 118/97 z dnia 2 grudnia 1996 r. (Dz.U. 1997, L 28, str. 1), ze zmianami wprowadzonymi rozporządzeniem Rady (WE) nr 307/1999 z dnia 8 lutego 1999 r. (Dz.U. L 38, str. 1).

może powołać się na swobodę przepływu pracowników wobec państwa członkowskiego, którego jest obywatelem, jeżeli pracuje w tym państwie członkowskim, a do innego państwa członkowskiego przeniósł jedynie swoje miejsce zamieszkania. W przypadku możliwości zastosowania w niniejszej sprawie swobody przepływu pracowników sąd zwraca się z pytaniem, na ile jest to zgodne z przepisami rozporządzenia nr 1408/71 dotyczącymi specjalnych świadczeń nieskładkowych. Sąd krajowy poddaje ocenie również zgodność mających zastosowanie przepisów ze swobodą przemieszczania się obywateli Unii wynikającą z art. 18 WE.

II — Ramy prawne

A — *Prawo wspólnotowe*

5. Artykuł 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1612/68 [4] mają nastepujące brzmienie:

„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”.

6. Artykuł 42 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68 stanowi:

„Niniejsze rozporządzenie nie narusza przepisów wydanych zgodnie z art. 51 traktatu”.

7. Artykuł 4 rozporządzenia nr 1408/71 stanowi:

„1. Niniejsze rozporządzenie stosuje się do wszystkich ustawodawstw odnoszących się do działów zabezpieczenia społecznego, które dotyczą:

a) świadczeń w razie choroby i macierzyństwa;

4 — Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty (Dz.U. L 257, str. 2), w brzmieniu nadanym rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2434/92 z dnia 27 lipca 1992 r. (Dz.U. L 245, str. 1).

b) świadczeń z tytułu inwalidztwa, włącznie ze świadczeniami służącymi zachowaniu albo zwiększeniu zdolności do zarobkowania;

2b. Niniejszego rozporządzenia nie stosuje się do ustawodawstwa państwa członkowskiego dotycząc[ego] specjalnych świadczeń nieskładkowych określonych w załączniku II sekcja III, któr[ego] ważność jest ograniczona do części terytorium tego państwa.

[…]

[…]

2. Niniejsze rozporządzenie stosuje się do powszechnych i specjalnych systemów zabezpieczenia społecznego, składkowych i nieskładkowych, jak również do systemów dotyczących obowiązków pracodawcy lub armatora, w zakresie świadczeń określonych w ust. 1.

4. Niniejszego rozporządzenia nie stosuje się do pomocy społecznej […]".

2a. Niniejsze rozporządzenie stosuje się również do specjalnych świadczeń nieskładkowych, wynikających z ustawodawstwa lub z systemów innych niż określone w ust. 1 lub które są wyłączone na podstawie ust. 4, jeżeli świadczenia te służą:

8. W odniesieniu do specjalnych świadczeń nieskładkowych, o których mowa w art. 4 ust. 2a, art. 10a ust. 1 rozporządzenia nr 1408/71 przewiduje:

a) zapewnieniu uzupełniającego, zastępczego lub pomocniczego pokrycia od ryzyka objętego działami zabezpieczenia społecznego określon[ymi] w ust. 1 lit. a)–h);

lub

„Nie naruszając przepisów w art. 10 i tytułu III, osoby, do których stosuje się niniejsze rozporządzenie, korzystają ze specjalnych świadczeń pieniężnych nieskładkowych, określonych w art. 4 ust. 2a, wyłącznie na terytorium państwa członkowskiego, w którym zamieszkują, zgodnie z ustawodawstwem tego państwa, pod

b) wyłącznie do zapewnienia szczególnej ochrony osobom niepełnosprawnym.

warunkiem że te świadczenia wymienione są w załączniku IIa. Świadczenia te przyznawane są przez instytucję miejsca zamieszkania i na jej koszt".

9. W załączniku IIa sekcja Q rozporządzenia nr 1408/71 wymieniona jest niderlandzka ustawa o ubezpieczeniu młodych osób niepełnosprawnych w razie niezdolności do pracy.

10. Artykuł 95b ust. 8 rozporządzenia nr 1408/71 stanowi:

„8. Stosowanie art. 1 rozporządzenia (EWG) nr 1247/92 nie może spowodować cofnięcia świadczeń, które zostały przyznane przed dniem 1 czerwca 1992 r. przez właściwe instytucje państwa członkowskiego zgodnie z tytułem III rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 i do których stosuje się przepisy art. 10 tego ostatniego rozporządzenia".

B — *Prawo krajowe*

11. W Niderlandach zgodnie z Wet op de arbeitsongeschiktheidsverzekering (ustawą o ubezpieczeniu w razie niezdolności do pracy, zwaną dalej „WAO") począwszy od pierwszego dnia pracy pracownicy najemni są ubezpieczeni na wypadek niezdolności do pracy. Jeżeli ze względu na niepełnosprawność dane osoby nie mogą w ogóle wykonywać pracy lub od samego początku mogą ją wykonywać tylko w części, to w tym zakresie nie otrzymują świadczenia na podstawie WAO.

12. Do początku 1998 r. obowiązywała w Niderlandach Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (ustawa o powszechnym ubezpieczeniu w razie niezdolności do pracy, zwana dalej „AAW") regulująca ubezpieczenie w razie niezdolności do pracy, obejmująca wszystkich mieszkańców Niderlandów, którzy nie byli ubezpieczenia zgodnie z WAO. Zgodnie z AAW między innymi osoby, które w dniu ich siedemnastych urodzin były niezdolne do pracy, mogły od osiemnastego roku życia otrzymywać minimalne świadczenie dla młodych osób niepełnosprawnych. Świadczenia na podstawie AAW finansowane były ze składek osób ubezpieczonych, których wysokość była uzależniona od dochodu podlegającego opodatkowaniu.

13. W zakresie mającym znaczenie dla nieniejszej sprawy od dnia 1 stycznia 1998 r. AAW została zastąpiona przez Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten z dnia 24 kwietnia 1997 r. (ustawę o ubezpieczeniu młodych osób niepełnosprawnych w razie niezdolności do pracy, zwaną dalej „Wajong"). Wajong przewiduje w odniesieniu do szczególnej grupy młodych osób niepełnosprawnych wypłatę

świadczenia odpowiadającego przyjętemu w Niderlandach minimum egzystencji.

14. Prawo do świadczeń na podstawie Wajong, finansowanych niemal w całości przez skarb państwa, nie jest uzależnione od potrzeb osobistych. Wysokość tych świadczeń zostaje jednak ograniczona, jeżeli beneficjent uzyskuje dochody z tytułu wykonywania pracy.

15. W odróżnieniu od wcześniejszej AAW, świadczenia na podstawie Wajong są przyznawane jedynie tym osobom niepełnosprawnym, które mają miejsce zamieszkania w Niderlandach. Począwszy od dnia 1 września 2002 r. Wajong zawiera klauzulę ochronną, zgodnie z którą można odstąpić od wymogu miejsca zamieszkania, jeżeli wygaśnięcie prawa do świadczenia prowadzi do oczywistej niesprawiedliwości. Przyjmuje się, że taka niesprawiedliwość zachodzi na przykład wówczas, gdy młoda osoba niepełnosprawna musi poddać się leczeniu za granicą, gdy może ona podjąć pracę za granicą z pewną perspektywą reintegracji lub gdy osoba, od której młoda niepełnosprawna osoba zależy, zmuszona jest opuścić terytorium Niderlandów.

16. Zgodnie z Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten (ustawą o (re)integracji młodych niepełnosprawnych pracowników, zwaną dalej „Wet REA") w stosunku do pracowników niepełnosprawnych, których wydajność jest wyraźnie niższa od normalnej, pracodawcy mogą zostać zwolnieni z obowiązku zapłaty ustawowego minimalnego wynagrodzenia.

III — Stan faktyczny i przebieg postępowanie

17. D.P.W. Hendrix urodził się w dniu 26 września 1975 r. Jest on osobą psychicznie upośledzoną, wobec czego jest uznawany za niezdolnego do pracy w 80–100%. Ze skutkiem od dnia 26 września 1993 r. przyznane mu zostało świadczenie na podstawie AAW.

18. Począwszy od dnia 1 lutego 1994 r. D.P.W. Hendrix zatrudniony był w sklepie z materiałami budowlanymi w Niderlandach. Jego pracodawca był zwolniony z obowiązku zapłaty D.P.W. Hendriksowi ustawowego minimalnego wynagrodzenia zgodnie z przepisami Wet REA. D.P.W. Hendrix otrzymywał zatem wynagrodzenie w wysokości jedynie 70% minimalnego wynagrodzenia i w związku z tym otrzymywał odpowiednio świadczenie na podstawie Wajong w wysokości odpowiadającej niezdolności do pracy w 25–35%.

19. W dniu 1 czerwca 1999 r. D.P.W. Hendrix przeprowadził się do Belgii, jednakże zatrudniony był nadal w Niderlandach. Decyzją z dnia 28 czerwca 1999 r. Raad van Bestuur

van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (zwany dalej pozwanym) zaprzestał wypłaty świadczeń na podstawie Wajong, ze skutkiem od dnia 1 lipca 1999 r. Jako że w mocy pozostało zwolnienie jego pracodawcy z zapłaty minimalnego wynagrodzenia, a ten odmówił podwyższenia wysokości wynagrodzenia, stosunek pracy został rozwiązany. Od dnia 5 lipca 1999 r. D.P.W. Hendrix zatrudniony jest w innym sklepie z materiałami budowlanymi, gdzie otrzymuje wynagrodzenie w wysokości ustawowego wynagrodzenia minimalnego [5]. W 2001 r. D.P.W. Hendrix przeprowadził się z powrotem do Niderlandów.

20. Po bezskutecznym przeprowadzeniu postępowania administracyjnego D.P.W. Hendrix wniósł do Rechtbank Amsterdam skargę na decyzję o wstrzymaniu wypłaty świadczenia na podstawie Wajong, którą Rechtbank Amsterdam oddalił wyrokiem z dnia 16 marca 2001 r. Postanowieniem z dnia 15 lipca 2005 r. Centrale Raad van Beroep, który rozpatruje apelację od tego wyroku, zwrócił się do Trybunału o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 234 WE i udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy świadczenie wypłacane z tytułu Wajong, wymienione w załączniku IIa do rozporządzenia nr 1408/71, należy uważać za specjalne świadczenie nieskładkowe w rozumieniu art. 4 ust. 2a rozporządzenia nr 1408/71, z takim skutkiem, że w odniesieniu do osób takich jak wnoszący odwołanie stosować należy wyłącznie zasadę koordynacji wprowadzoną przez art. 10a rozporządzenia nr 1408/71? Czy dla udzielenia odpowiedzi na to pytanie ma znaczenie, czy zainteresowany pobierał pierwotnie (finansowane ze składek) świadczenie AAW dla młodych osób niepełnosprawnych, które z dniem 1 stycznia 1998 r. przekształcone zostało z mocy prawa w świadczenie z tytułu Wajong?

2. W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze: Czy pracownik może powołać się na art. 39 WE wykonywany przez art. 7 rozporządzenia nr 1612/68 wobec państwa członkowskiego, którego jest obywatelem, jeżeli pracował włącznie w tym państwie członkowskim, ale zamieszkuje na terytorium innego państwa członkowskiego?

3. W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzących na pytanie pierwsze i drugie: Czy art. 39 WE wykonywany przez art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68 należy rozumieć w ten sposób, że zgodny jest z nim zawsze przepis prawny, który uzależnia przyznanie lub kontynuowanie świadczenia od tego, aby zainteresowany miał miejsce zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego, którego uregulowanie prawne znajduje zastosowanie, o ile uregulowanie to przewiduje specjalne świadczenie nieskładkowe w rozumieniu art. 4 ust. 2a rozporządzenia nr 1408/71 i jest wymienione w załączniku IIa do tego rozporządzenia?

5 — Jak słusznie zauważa rząd niderlandzki, cały spór dotyczy zatem jedynie prawa do świadczenia na podstawie Wajong przypadającego na cztery dni od 1 do 4 lipca 1999 r.

4. W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze i drugie i odpowiedzi przeczącej na pytanie trzecie: Czy prawo wspólnotowe (w szczególności art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68 i art. 39 WE oraz art. 12 WE i 18 WE) należy interpretować w ten sposób, że istotne cechy Wajong stanowią wystarczające uzasadnienie dla powołania się na wymóg miejsca zamieszkania przeciwko obywatelowi Unii, który w Niderlandach świadczy pracę w pełnym wymiarze i z tego tytułu podlega wyłącznie przepisom niderlandzkim?

IV — Ocena prawna

A — *W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego — zakwalifikowanie świadczenia jako specjalnego świadczenia nieskładkowego w rozumieniu rozporządzenia nr 1408/71*

21. Pytanie pierwsze przedłożone Trybunałowi przez Raad van Beroep zmierza do ustalenia, czy świadczenie przysługujące na podstawie Wajong należy uważać za specjalne świadczenie nieskładkowe w rozumieniu art. 4 ust. 2a rozporządzenia nr 1408/71, w odniesieniu do którego należy stosować zasadę koordynacji ustanowionej w art. 10a rozporządzenia nr 1408/71.

22. Na powyższe pytanie Trybunał udzielił już twierdzącej odpowiedzi w wyroku w sprawie Kersbergen, powołując się na to, że rozpatrywane świadczenie wymienione jest w załączniku IIa do rozporządzenia nr 1408/71 oraz że ma ono charakter nieskładkowy i specjalny [6]. Jest ono świadczeniem specjalnym, bowiem z jednej strony ma związek ze świadczeniem z zabezpieczenia społecznego z tytułu inwalidztwa na podstawie art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1408/71, a z drugiej strony z pomocą społeczną. Celem tego świadczenia jest mianowicie zagwarantowanie minimalnego dochodu grupie społecznej będącej w trudnej sytuacji ekonomicznej (młodym osobom niepełnosprawnym) [7].

23. W opinii Trybunału związkowi z pomocą społeczną nie sprzeciwia się to, że przyznanie świadczeń na podstawie Wajong nie zależy od oceny indywidualnych potrzeb finansowych [8]. W tym zakresie wystarczające jest raczej, aby ogólnie uprzywilejowana grupa

6 — Zobacz w przedmiocie wymogu kumulatywnego spełnienia tych przesłanek: wyrok z dnia 8 marca 2001 r. w sprawie C-215/99 Jauch, Rec. str. I-1901, pkt 21, oraz wyrok w sprawie Kersbergen, ww. w przypisie 2, pkt 25.

7 — Wyrok w sprawie Kersbergen, ww. w przypisie 2, pkt 30 i 31. Zobacz ogólnie w przedmiocie przesłanek zakwalifikowania jako świadczenia specjalnego także: wyroki z dnia 4 listopada 1997 r. w sprawie C-20/96 Snares, Rec. str. I-6057, pkt 33, oraz z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-160/02 Skalka, Rec. str. I-5613, pkt 25.

8 — Zobacz w przedmiocie tego wymogu w szczególności przedstawioną przeze mnie opinię z dnia 20 października 2005 r. w sprawie C-286/03 Hosse, Zb.Orz. str. I-1771, pkt 66–69.

młodych osób niepełnosprawnych nie posiadała wystarczających środków egzystencji [9].

24. Za pomocą pierwszego pytania prejudycjalnego Centrale Raad van Beroep zmierza również do ustalenia, czy ma znaczenie, że zainteresowany pobierał pierwotnie finansowane ze składek świadczenie AAW dla młodych osób niepełnosprawnych, do którego nie miał zastosowania wymóg miejsca zamieszkania, które jednak z dniem 1 stycznia 1998 r. przekształcone zostało w świadczenie z tytułu Wajong.

25. Również w tym przedmiocie Trybunał orzekł już w wyroku w sprawie Kersbergen, że wykluczone jest powołanie się na zasadę ochrony praw nabytych w dobrej wierze, jeżeli po zastąpieniu świadczenia na podstawie AAW świadczeniem na podstawie Wajong beneficjent przeniósł miejsce zamieszkania na granicę [10]. Jako że w dniu 1 czerwca 1999 r. D.P.W. Hendrix przeprowadził się do Belgii, nie może on powoływać się na tę zasadę prawną. Ze względu na brak przepisów przejściowych o innej treści skutki prawne przeniesienia miejsca zamieszkania należy zatem oceniać w świetle przepisów prawnych mających zastosowanie w tym dniu.

26. Nie można powołać się na art. 95b ust. 8 rozporządzenia nr 1408/71 już z tego względu, że przed dniem 1 czerwca 1992 r. D.P.W. Hendrix nie pobierał jeszcze żadnych świadczeń, których kontynuowanie wypłacania wynikałoby z tego przepisu.

27. W związku z powyższym należy wstępnie podsumować, że świadczenie przyznawane na podstawie Wajong należy uznać za specjalne świadczenie nieskładkowe w rozumieniu art. 4 ust. 2a rozporządzenia nr 1408/71, do którego stosuje się zasada koordynacji ustanowiona w art. 10a tego rozporządzenia. Jest tak również wówczas, gdy zainteresowany otrzymywał pierwotnie świadczenie finansowane ze składek, które z dniem 1 stycznia 1998 r. przekształcone zostało w świadczenie na podstawie Wajong.

28. W dalszej kolejności należy jednakże wyjaśnić, czy w okolicznościach niniejszej sprawy wymóg zamieszkania wynikający z art. 10a rozporządzenia nr 1408/71 jest zgodny z postanowieniami dotyczącymi swobody przemieszczania się pracowników.

9 — Taki sposób argumentacji wydaje się na pierwszy rzut oka zaskakujący. Dla pomyślnego rozpatrzenia wniosku o przyznanie klasycznych świadczeń pomocy społecznej nie jest mianowicie wystarczające przedstawienie urzędowi ds. pomocy społecznej jedynie okoliczności, że wnioskodawca należy do grupy społecznej będącej w trudnej sytuacji ekonomicznej bez konkretnego udokumentowania własnej sytuacji finansowej. Stwierdzenie Trybunału można w każdym razie uzasadnić tym, że koniecznym warunkiem zakwalifikowania świadczenia jako świadczenia specjalnego jest jedynie pewne podobieństwo do pomocy społecznej, które jest wystarczające dla uzasadnienia jego mieszanego charakteru, natomiast nie musi ono w pełni odpowiadać charakterowi świadczenia z tytułu pomocy społecznej.

10 — Wyrok w sprawie Kersbergen, ww. w przypisie 2, pkt 41 i nast.

B — *W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego — powołanie się na swobodę przepływu pracowników wobec państwa, którego pracownik jest obywatelem*

29. Za pomocą drugiego pytania prejudycjalnego Centrale Raad van Beroep zmierza do ustalenia, czy pracownik może powoływać się wobec państwa członkowskiego, którego jest obywatelem, na art. 39 WE znajdujący wyraz w art. 7 rozporządzenia nr 1612/68, jeżeli pracował on i ciągle jeszcze pracuje wyłącznie w tym państwie członkowskim, jednak zamieszkuje w innym państwie członkowskim.

30. Świadczenie na podstawie Wajong jest objęte przedmiotowym zakresem stosowania art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68, bowiem jest ono ogólnie przyznawane pracownikom krajowym ze względu na ich obiektywny status pracowników najemnych lub po prostu ze względu na ich miejsce zamieszkania w kraju [11].

31. Artykuł 7 rozporządzenia nr 1612/68 konkretyzuje ustanowioną już w art. 39 WE zasadę niedyskryminacji w odniesieniu do przyznawania przywilejów socjalnych [12]. Jak wynika z brzmienia art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68, przepis ten zakazuje przyjmującemu państwu członkowskiemu odmiennego traktowania pracowników krajowych oraz pracowników z innych państw członkowskich ze względu na ich obywatelstwo. Z tego względu przepis ten wydaje się mieć węższy zakres zastosowania niż gwarancja wynikająca z art. 39 WE, na który może powoływać się, niezależnie od miejsca zamieszkania oraz przynależności państwowej, obywatel wspólnotowy, który skorzystał z prawa do swobodnego przepływu pracowników [13]. Jednak Trybunał stosuje te dwa uregulowania równolegle i dokonuje wykładni art. 7 rozporządzenia nr 1612/68 w taki sam sposób jak postanowień art. 39 WE [14]. W związku z powyższym także w niniejszej sprawie można uwzględnić te dwa uregulowania równolegle.

32. Postanowienia traktatu dotyczące swobodnego przepływu osób i akty wydane dla ich wykonania nie mogą jednak mieć zastosowania do działań, których wszystkie elementy o zasadniczym znaczeniu zamykają się wewnątrz jednego państwa człon-

11 — Zobacz wyroki z dnia 30 września 1975 r. w sprawie 32/75 Cristini, Rec. str. 1085, pkt 10–13, z dnia 8 czerwca 1999 r. w sprawie C-337/97 Meeusen, Rec. str. I-3289, pkt 22, oraz z dnia 15 września 2005 r. w sprawie C-258/04 Ioannidis, Zb.Orz. str. I-8275, pkt 35.

12 — Wyrok z dnia 23 lutego 2006 r. w sprawie C-205/04 Komisja przeciwko Hiszpanii, niepublikowane w Zbiorze, pkt 15.

13 — Wyroki z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawie C-385/00 de Groot, Rec. str. I-11819, pkt 76, z dnia 13 listopada 2003 r. w sprawie C-209/01 Schilling i Fleck-Schilling, Rec. str. I-13389, pkt 23, oraz z dnia 21 lutego 2006 r. w sprawie C-152/03 Ritter-Coulais, Zb.Orz. str. I-1711, pkt 31.

14 — Zobacz na przykład wyroki z dnia 23 maja 1996 r. w sprawie C-237/94 O'Flynn, Rec. str. I-2617, pkt 19, z dnia 26 stycznia 1999 r. w sprawie C-18/95 Terhoeve, Rec. str. I-345, pkt 29, z dnia 30 września 2003 r. w sprawie C-224/01 Köbler, Rec. str. I-10239, pkt 77 i 88, oraz wyrok w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii, ww. w przypisie 12, pkt 15. Inne stanowisko reprezentują rzecznik generalny L.A. Geelhoed w opinii z dnia 2 lutego 2006 r. w sprawie C-406/04 De Cuyper, Zb.Orz. str. I-6947, pkt 34–37, oraz rzecznik generalny F.G. Jacobs w opinii z dnia 2 maja 1996 r. w sprawach połączonych C-245/94 i C-312/94 Hoever i Zachow, Rec. str. I-4895, pkt 93–100.

kowskiego [15]. W sytuacji gdy nie zachodzi przypadek odmiennego traktowania bezpośrednio ze względu na obywatelstwo, a dany pracownik powołuje się wobec własnego państwa członkowskiego na swobodę przepływu pracowników, to dla możliwości zastosowania tej swobody konieczne jest wystąpienie innego elementu transgranicznego.

33. W niniejszej sprawie element transgraniczny stanowi okoliczność, że D.P.W. Hendrix zamieszkuje w Belgii, a wykonuje pracę w charakterze pracownika najemnego w Niderlandach. W związku z tym przemieszcza się on codziennie jako pracownik przygraniczny [16] z jednego państwa członkowskiego do drugiego w celu wykonywania tam działalności zawodowej.

34. Pozwany, rząd niderlandzki oraz rząd Zjednoczonego Królestwa podnoszą, że pracownik może wobec państwa członkowskiego, którego jest obywatelem, powoływać się na art. 39 WE jedynie wówczas, gdy skorzystał z prawa do swobodnego przepływu pracowników [17]. Jak wynika z wyroku w sprawie Werner [18], nie ma to miejsca, jeżeli dany pracownik wykonywał pracę w sposób ciągły w państwie, którego jest obywatelem, i jedynie przeniósł miejsce swojego zamieszkania na terytorium innego państwa członkowskiego.

35. W wydanym następnie wyroku w sprawie van Pommeren-Bourgondiën [19] Trybunał potwierdził jednak, że w porównywalnej sytuacji istnieje możliwość powołania się na swobodę przepływu pracowników. W rzeczonym postępowaniu skarżąca była obywatelką niderlandzką, zamieszkiwała w Belgii, a działalność zawodową w całym okresie swojej aktywności zawodowej wykonywała w Niderlandach. Ze względu na miejsce zamieszkania traktowana była przez instytucje zabezpieczenia społecznego w Niderlandach jako osoba ubezpieczona dobrowolnie, a nie obowiązkowo, i zobowiązana była do odprowadzania wyższych składek niż osoba mająca miejsce zamieszkania w Niderlandach. Rozporządzenie nr 1408/71 nie stało na przeszkodzie takiej praktyce.

36. Trybunał orzekł jednak, że niezgodne z art. 39 WE jest, gdy warunki ubezpieczenia dla osób niezamieszkałych w danym państwie są mniej korzystne niż warunki ubezpieczenia obowiązkowego w tych samych działach zabezpieczenia społecznego mające zastosowanie dla osób zamieszkałych w tym państwie [20]. Okoliczność, że A.J. van Pommeren-Bourgondiën zawsze pracowała w Nider-

15 — Zobacz wyroki z dnia 5 czerwca 1997 r. w sprawach połączonych C-64/96 i C-65/96 Uecker i Jacquet, Rec. str. I-3171, pkt 16, w sprawie Terhoeve, ww. w przypisie 14, pkt 26, z dnia 11 października 2001 r. w sprawach połączonych od C-95/99 do C-98/99 i C-180/99 Khalil i in., Rec. str. I-7413, pkt 69, oraz z dnia 11 stycznia 2007 r. w sprawie C-208/05 ITC, Zb.Orz. str. I-181, pkt 29.

16 — Pojęcie to jest zdefiniowane w art. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1408/71.

17 — Zobacz w tym zakresie wyroki z dnia 7 lutego 1979 r. w sprawie 115/78 Knoors, Rec. str. 399, pkt 24, z dnia 7 lipca 1992 r. w sprawie C-370/90 Singh, Rec. str. I-4265, pkt 23, z dnia 23 lutego 1994 r. w sprawie C-419/92 Scholz, Rec. str. I-505, pkt 9, w sprawie Terhoeve, ww. w przypisie 14, pkt 27, oraz w sprawie de Groot, ww. w przypisie 13, pkt 76.

18 — Wyrok z dnia 26 stycznia 1993 r. w sprawie C-112/91 Werner, Rec. str. I-429, pkt 16 i 17, który dotyczył swobody przedsiębiorczości. Za restrykcyjnym podejściem przyjętym w wyroku w sprawie Werner opowiedział się ostatnio także rzecznik generalny L.A. Geelhoed w opinii z dnia 28 września 2006 r. w sprawie C-212/05 Hartmann, Zb.Orz. str. I-6303, pkt 32–42.

19 — Wyrok z dnia 7 lipca 2005 r. w sprawie C-227/03, Zb.Orz. str. I-6101.

20 — Wyrok w sprawie Van Pommeren-Bourgondiën, ww. w przypisie 19, pkt 40.

landach i przeprowadziła się do Belgii jedynie w celu zamieszkiwania w tym państwie, jawnie nie wykluczyła możliwości stosowania swobody przepływu pracowników.

37. W wyroku w sprawie Ritter-Coulais [21] Trybunał wyraźnie potwierdził to stanowisko uzasadniając:

„[…] iż każdy obywatel wspólnotowy, niezależnie od miejsca zamieszkania czy przynależności państwowej, który skorzystał z prawa do swobodnego przepływu pracowników i wykonywał działalność zawodową w innym państwie członkowskim niż państwo jego miejsca zamieszkania, podlega zakresowi art. 48 traktatu.

Wynika stąd, iż sprawa małżonków Ritter-Coulais, którzy pracowali w innym państwie członkowskim niż państwo ich rzeczywistego miejsca zamieszkania, podlega przepisom art. 48 traktatu [obecnie art. 39 WE]".

38. Należy jeszcze zaznaczyć, ze oboje małżonkowie Ritter-Coulais posiadali (w każdym razie również) [22] obywatelstwo niemieckie, czyli byli obywatelami państwa, w którym pracowali i wobec którego powoływali się oni na swobodę przepływu pracowników. Element transgraniczny stanowiło wyłącznie miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim [23].

39. Tymczasem w wyroku w sprawie N. Trybunał zastosował tę zasadę odpowiednio do swobody przedsiębiorczości. Także w tej sprawie skarżący przeniósł miejsce zamieszkania z terytorium państwa, którego był obywatelem i w którym prowadził działalność gospodarczą, na terytorium innego państwa członkowskiego i nie podjął tam działalności zarobkowej. Trybunał uznał, że taka sytuacja umożliwia zastosowanie swobody przedsiębiorczości [24].

40. Zarzut, jakoby stwierdzenia zawarte w wyroku w sprawie Ritter-Coulais należało interpretować w świetle okoliczności, że ogólna swoboda przemieszczania się

21 — Wyżej wymieniony w przypisie 13, pkt 31 i 32.

22 — Monique Ritter-Coulais była ponadto obywatelką francuską. Jak słusznie zaznaczył jednak rzecznik generalny P. Léger, małżonkowie podlegali w Niemczech wspólnemu opodatkowaniu, tak więc odrębne uwzględnienie francuskiego obywatelstwa żony byłoby sztuczne; por. opinia z dnia 1 marca 2005 r. w sprawie C-152/03 Ritter-Coulais, Zb.Orz. str. I-1711, pkt 36.

23 — Niemniej jednak zasługiwałoby na pochwałę, gdyby Trybunał w wyroku w sprawie Ritter-Coulais wyraźnie wyjaśnił, że odchodzi on od linii orzecznictwa przyjętej w wyroku w sprawie Werner, na której w znacznej mierze opierał się jeszcze rzecznik generalny P. Léger (opinia w sprawie Ritter-Coulais, ww. w przypisie 22, pkt 5 i nast.). Natomiast Trybunał w ogóle nie wymienia wyroku w sprawie Werner.

24 — Wyrok z dnia 7 września 2006 r. w sprawie C-470/04 N., Zb.Orz. str. I-7409, pkt 28.

obywateli Unii oraz swobodny przepływ kapitału, które same w sobie wywarłyby korzystny wpływ na pozycję skarżących, pod względem czasowym nie znajdowały jeszcze zastosowania do stanu faktycznego rzeczonej sprawy, nie jest przekonujący [25]. Po pierwsze, wyrok w sprawie Van Pommeren-Bourgondiën dowodzi, że analogiczna wykładnia swobody przepływu pracowników znajduje zastosowanie zupełnie niezależnie od istnienia szczególnej sytuacji, takiej jak w sprawie Ritter-Coulais. Po drugie, z prawnego punktu widzenia byłoby nie do zaakceptowania, gdyby szeroka bądź ścisła wykładnia swobody przepływu pracowników dokonywana była w zależności od tego, czy dany stan faktyczny objęty jest również zakresem stosowania innej swobody podstawowej.

41. Wyżej wymienione wyroki opierają się na pojęciu rynku wewnętrznego jako obszaru bez granic wewnętrznych, na którym zapewniony jest swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału w sposób określony w art. 14 akapit drugi WE. Artykuł 39 WE realizuje podstawową zasadę określoną w art. 3 ust. 1 lit. c) WE, zgodnie z którą działalność Wspólnoty w rozumieniu art. 2 WE obejmuje zniesienie między państwami członkowskimi przeszkód w swobodnym przepływie osób [26]. Nie ma przy tym znaczenia, czy przeszkody te stworzone są w państwie pochodzenia, czy też w państwie przyjmującym [27].

42. Ścisła wykładnia swobody przepływu pracowników przyjęta przez pozwanego i rządy biorące udział w postępowaniu jest niezgodna z zasadniczą koncepcą rynku wewnętrznego. Osoba przemieszczająca się na obszarze bez granic wewnętrznych z państwa zamieszkania do państwa, którego jest obywatelem, w celu wykonywania pracy nie może napotykać na ograniczenia, podobnie jak osoba, która w celu wykonywania pracy codziennie przemieszcza się z państwa, którego jest obywatelem, do innego państwa członkowskiego.

43. Ścisła definicja zakresu stosowania swobody przepływu pracowników w zbyt wielkiej mierze opiera się na kryterium obywatelstwa danej osoby zamiast na transgranicznym charakterze czynności. Prowadziła ona mianowicie do zróżnicowania, w zależności od tego czy w celu wykonywania pracy granicę przekracza własny obywatel, czy też obywatel innego państwa. W sytuacji gdyby D.P.W. Hendrix po przeprowadzce do Belgii rozpoczął pracę w Niemczech i przemieszczał się tam codziennie do pracy z Belgii, to niewątpliwie mógłby się on powołać na swobodę przepływu pracowników. Niezrozumiałe jest, z jakiego względu

25 — Wspomina o tym rzecznik generalny L.A. Geelhoed w opinii w sprawie Hartmann, ww. w przypisie 18, pkt 37.

26 — Wyroki w sprawie Terhoeve, ww. w przypisie 14, pkt 36, w sprawie Singh, ww. w przypisie 17, pkt 15, jak również wyrok z dnia 15 czerwca 2000 r. w sprawie C-302/98 Sehrer, Rec. str. I-4585, pkt 31.

27 — Zobacz wyroki w sprawie Terhoeve, ww. w przypisie 14, pkt 37 i 39, w sprawie Sehrer, ww. w przypisie 26, pkt 32 i 33, jak również wyrok z dnia 9 listopada 2006 r. w sprawie C-520/04 Turpeinen, Zb.Orz. str. I-10685, pkt 14 i 15.

miałby on być odmiennie traktowany w sytuacji codziennego przemieszczania się do Niderlandów jako państwa, z którego pochodzi.

44. W opinii w sprawie Hartmann rzecznik generalny L.A. Geelhoed opowiedział się za ścisłą wykładnią art. 39 WE, za którą opowiadają się w niniejszym postępowaniu również pozwany i rządy biorące udział w postępowaniu. W uzasadnieniu wskazał on na to, że celem tego postanowienia jest wyłącznie zagwarantowanie swobody przepływu elementu pracy, który to przepływ nie występuje właśnie w przypadku samego przeniesienia miejsca zamieszkania [28].

45. W zakresie w jakim przepis krajowy bezpośrednio nawiązuje do przeniesienia prywatnego miejsca zamieszkania, czyli na przykład ustanawia ze względu na opuszczenie kraju określone bariery podatkowe lub administracyjne, powstaje faktycznie kwestia, czy takich środków nie należy przede wszystkim zakwalifikować jako naruszenia zagwarantowanej na mocy art. 18 WE swobody przemieszczania się obywateli Unii. Jednakże w sytuacji gdy doszło już do przeniesienia miejsca zamieszkania, a dyskryminacja wynika z rozbieżności miejsca zamieszkania i miejsca wykonywania pracy, to pierwszeństwo stosowania przypada swobodzie przepływu pracowników. Od tego momentu ograniczony jest mianowicie przepływ czynnika pracy z (nowego) państwa miejsca zamieszkania do państwa zatrudnienia.

46. O stosowaniu art. 39 WE nie może przesądzać to, czy sytuacja transgraniczna wystąpiła w następstwie przeniesienia miejsca zamieszkania, czy też miejsca zatrudnienia. W przeciwnym razie mogłyby się z tym wiązać zupełnie przypadkowe skutki. Przykładowo D.P.W. Hendrix, który nieprzerwanie pracował w Niderlandach i przeniósł swoje miejsce zamieszkania do innego państwa, nie mógłby początkowo powoływać się na swobodę przepływu pracowników. Natomiast swoboda przepływu pracowników znalazłaby zastosowanie, gdyby po przeniesieniu miejsca zamieszkania stracił on pracę i po tym zdarzeniu ponownie podjął inną działalność w Niderlandach, bowiem w takiej sytuacji przemieszczałby się on w celu podjęcia nowego zatrudnienia w charakterze pracownika najemnego z Belgii do Niderlandów.

47. W licznych sprawach Trybunał rozstrzygnął, że pracownik będący obywatelem państwa członkowskiego może powoływać się na art. 39 WE, gdy skorzystał z prawa do swobodnego przepływu pracowników [29]. Za równorzędną uznał on sytuację, w której

28 — Opinia w sprawie Hartmann, ww. w przypisie 18, pkt 41. Podobne stanowisko zajął już rzecznik generalny M. Darmon w opinii z dnia 6 października 1992 r. w sprawie C-112/91 Werner, Rec. str. I-429, pkt 30.

29 — Zobacz na przykład orzeczenia przywołane w przypisie 17.

zainteresowana osoba uzyskała za granicą tytuł magistra lub inne porównywalne kwalifikacje zawodowe [30].

C — W przedmiocie trzeciego pytania prejudycjalnego — stosunek rozporządzenia nr 1408/71 do rozporządzenia nr 1612/68 oraz do art. 39 WE

48. Jednakże w rzeczonych sprawach zainteresowane osoby najczęściej ponownie przenosiły miejsce zamieszkania do państwa pochodzenia i wobec tegoż państwa powoływały się na swobodę przepływu pracowników. Jako że w takich sytuacjach — w odróżnieniu od sprawy D.P.W. Hendriksa — miejsce zamieszkania i zatrudnienia już się od siebie nie różniły, konieczne było wcześniejsze wystąpienie przepływu transgranicznego uzasadniającego status pracownika migrującego. Z rzeczonych wyroków jednak nie wynika, że statusu pracownika migrującego nie można uzyskać w drodze przeniesienia miejsca zamieszkania.

50. Za pomocą trzeciego pytania prejudycjalnego Centrale Raad van Beroep zmierza do ustalenia, czy przepis krajowy, który uzależnia przyznanie lub kontynuowanie wypłacania świadczenia od zamieszkiwania przez zainteresowanego na terytorium państwa członkowskiego, jest zawsze zgodny z art. 39 WE oraz art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68, z tego względu że świadczenie to stanowi specjalne świadczenie nieskładkowe w rozumieniu art. 4 ust. 2a rozporządzenia nr 1408/71, które w myśl art. 10a tego rozporządzenia jest przyznawane jedynie w miejscu zamieszkania.

49. Na drugie pytanie prejudycjalne należy zatem odpowiedzieć, że pracownik może powołać się wobec państwa członkowskiego, którego jest obywatelem, na art. 39 WE oraz art. 7 rozporządzenia nr 1612/68, jeżeli pracował i nadal jeszcze pracuje wyłącznie w tym państwie członkowskim, ale zamieszkuje w innym państwie członkowskim.

51. W tym zakresie pozwany, rząd niderlandzki oraz rząd Zjednoczonego Królestwa stoją na stanowisku, że rozporządzenie nr 1408/71 jest bardziej szczegółowe w porównaniu z rozporządzeniem nr 1612/68 i z tego względu znajduje ono wyłączne zastosowanie w okolicznościach objętych zakresem jego obowiązywania [31]. Ich zdaniem rozporządzenie nr 1612/68 nie może prowadzić do sytuacji, w której można by było domagać

30 — Wyrok w sprawie Knoors, ww. w przypisie 17, pkt 24, oraz wyrok z dnia 31 marca 1993 r. w sprawie C-19/92 Kraus, Rec. str. I-1663, pkt 15 i 16.

31 — Podobnie również rzecznik generalny L.A. Geelhoed w opinii w sprawie Hartmann, ww. w przypisie 18, pkt 50.

się przeniesienia świadczeń, pomimo tego, że wyklucza to art. 10a rozporządzenia nr 1408/71.

52. Trybunał stwierdził jednak, że art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68 może znaleźć zastosowanie do przywilejów socjalnych objętych jednocześnie szczególnym zakresem obowiązywania rozporządzenia nr 1408/71 [32]. Te dwa uregulowania można stosować jednocześnie, bowiem mają one różny podmiotowy zakres zastosowania [33]; pojęcie przywileju socjalnego występujące w art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68 jest pojęciem szerszym niż pojęcie świadczenia z tytułu zabezpieczenia społecznego występujące w rozporządzeniu nr 1408/71 [34], a rozporządzenie nr 1612/68 ma ogólne znaczenie dla swobody przepływu pracowników [35]. Stąd okoliczność, że zakres obowiązywania rozporządzenia nr 1408/71 nie obejmuje danego świadczenia lub też nie obejmuje go w sposób nieograniczony, a tym samym że rozporządzenie to nie ustanawia zatem obowiązku przeniesienia tego świadczenia, nie przesądza niczego w kwestii wymogów rozporządzenia nr 1612/68 w zakresie przyznania tego świadczenia [36].

53. Wyroki w sprawie Komisja przeciwko Francji [37] oraz w sprawie Scrivner [38], na które powołuje się pozwany, względnie rząd niderlandzki, nie prowadzą do innych wniosków, ponieważ kwestia ewentualnego pierwszeństwa zastosowania rozporządzenia nr 1408/71 nie stanowiła przedmiotu tych wyroków już z tego względu, że sprawy te nie były objęte zakresem stosowania tego rozporządzenia [39].

54. Nie jest przekonywający również wniosek, jakoby treść art. 42 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68 („Niniejsze rozporządzenie nie narusza przepisów wydanych zgodnie z art. 51 traktatu [obecnie po zmianach art. 42 WE]") wskazywała na wyłączenie stosowania rozporządzenia nr 1612/68 przez rozporządzenie nr 1408/71 [40]. Artykuł 42 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68 nie ustanawia pierwszeństwa stosowania postanowień wydanych na podstawie art. 51 traktatu, lecz określa jedynie, że przepisy te pozostają „nienaruszone". Jego brzmienie nie przemawia właśnie za wyłączeniem stosowania rozpo-

32 — Wyrok z dnia 10 marca 1993 r. w sprawie C-111/91 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Rec. str. I-817, pkt 21, oraz z dnia 12 maja 1998 r. w sprawie C-85/96 Martínez Sala, Rec. str. I-2691, pkt 27.

33 — Zobacz wyrok w sprawie Komisja przeciwko Luksemburgowi, ww. w przypisie 32, pkt 20.

34 — Zobacz opinia w sprawie Hosse, ww. w przypisie 8, pkt 104.

35 — Zobacz wyrok w sprawie Komisja przeciwko Luksemburgowi, ww. w przypisie 32, pkt 21.

36 — Zobacz opinia w sprawie Hosse, ww. w przypisie 8, pkt 104.

37 — Wyrok z dnia 24 września 1998 r. w sprawie C-35/97 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-5325, pkt 47.

38 — Wyrok z dnia 27 marca 1985 r. w sprawie 122/84 Scrivner i Cole, Rec. str. 1027.

39 — Wyrok w sprawie Komisja przeciwko Francji, ww. w przypisie 37, pkt 35. Wyrok w sprawie Scrivner, ww. w przypisie 38, pkt 21. Z tego względu błędny jest również wyrok Trybunału EFTA z dnia 3 maja 2006 r. w sprawie E-3/05 Urząd Nadzoru EFTA przeciwko Norwegii, EFTA Court Report, str. 102, pkt 63, w którym wyrok w sprawie Scrivner jest wymieniony rzekomo jako przykład ustanowienia pierwszeństwa stosowania rozporządzenia nr 1408/71 przed rozporządzeniem nr 1612/68.

40 — Takie stanowisko zajmuje jednak rzecznik generalny L.A. Geelhoed w opinii w sprawie Hartmann, ww. w przypisie 18, pkt 50, oraz Trybunał EFTA w wyroku w sprawie Urząd Nadzoru EFTA przeciwko Norwegii, ww. w przypisie 38, pkt 63.

rządzenia nr 1612/68, lecz za niezależnym od siebie, czyli równoległym stosowaniem [41].

55. Okoliczność, że art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68 sformułowany jest jako przepis ogólny, podczas gdy rozporządzenie nr 1408/71 zawiera konkretne uregulowania dotyczące zabezpieczenia społecznego, również nie uzasadnia wniosku, jakoby rozporządzenie nr 1408/71, jako lex specialis, miało pierwszeństwo stosowania przed rozporządzeniem nr 1612/68, bowiem technika ustawodawcza zastosowana w ramach poszczególnych rozporządzeń sama w sobie nie przesądza o hierarchicznym stosunku między nimi.

56. Przeciwko ogólnemu pierwszeństwu stosowania rozporządzenia nr 1408/71 przed art. 7 rozporządzenia nr 1612/68 przemawia przede wszystkim poniższe rozważanie. Artykuł 7 rozporządzenia nr 1612/68 zawiera w końcu jedynie szczególne sformułowanie gwarancji wynikającej z art. 39 WE i podlega takiej samej wykładni, jak to postanowienie [42]. Jednakże w ramach wykładni i stosowania rozporządzenia nr 1408/71 należy zawsze uwzględniać postanowienia traktatu jako źródła prawa wyższej rangi. To, że przepis krajowy jest zgodny z przepisem prawa wtórnego — w niniejszej sprawie z art. 10a rozporządzenia nr 1408/71 — nie oznacza, że ów przepis krajowy znajduje się poza zakresem stosowania postanowień traktatu WE [43].

57. Ograniczenie swobód podstawowych wymaga zatem uzasadnienia bezwzględnymi potrzebami interesu publicznego również wówczas, gdy jego źródłem jest rozporządzenie wspólnotowe lub przepis prawa krajowego zgodny z prawem wtórnym. Wprawdzie prawodawca wspólnotowy oraz ustawodawca krajowy przyjmując ze względów dobra ogólnego przepisy ingerujące w swobody podstawowe dysponują marginesem swobodnej oceny, jednakże dla Trybunału zastrzeżona pozostaje ocena, czy prawodawca i ustawodawca nie przekroczyli granic tej swobodnej oceny, a tym samym czy nie naruszyli podstawowych swobód.

58. Na trzecie pytanie prejudycjalne należy zatem odpowiedzieć, że przepis krajowy, który uzależnia przyznanie lub kontynuowanie wypłacania świadczenia od zamieszkiwania przez zainteresowanego na terytorium państwa członkowskiego, jest niezawsze zgodny z art. 39 WE oraz art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68, ze względu na to że świadczenie to stanowi specjalne świadczenie

41 — Stosownie do tego także francuska wersja językowa art. 42 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68 posługuje się sformułowaniem: „Le présent règlement ne porte pas atteinte aux dispositions prises conformément à l'article 51 du traité". Również z angielskiej wersji nie można wywieść pierwszeństwa stosowania rozporządzenia nr 1408/71: „This Regulation shall not affect measures taken in accordance with Article 51 of the Treaty".

42 — Jak wyżej, pkt 30 niniejszej opinii, wraz z odesłaniami w przypisie 14.

43 — Wyroki z dnia 28 kwietnia 1998 r. w sprawie C-158/96 Kohll, Rec. str. I-1931, pkt 25, oraz z dnia 16 maja 2006 r. w sprawie C-372/04 Watts, Zb.Orz. str. I-4325, pkt 47.

nieskładkowe w rozumieniu art. 4 ust. 2a rozporządzenia nr 1408/71, które w myśl art. 10a tego rozporządzenia jest przyznawane jedynie w miejscu zamieszkania.

ułatwieniu obywatelom wspólnotowym wykonywania wszelkiego rodzaju działalności zawodowej na obszarze Wspólnoty i sprzeciwia się działaniom, które mogłyby stawiać ich w niekorzystnej sytuacji, gdyby pragnęli oni wykonywać działalność gospodarczą na obszarze innego państwa członkowskiego [44].

D — *W przedmiocie czwartego pytania prejudycjalnego — zgodność wymogu miejsca zamieszkania z art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68 z art. 39 WE oraz z art. 12 WE i 18 WE*

59. Za pomocą czwartego pytania prejudycjalnego Centrale Raad van Beroep zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 39 WE oraz art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68, jak również art. 12 WE oraz art. 18 WE stoją na przeszkodzie istnieniu uregulowania krajowego takiego jak Wajong, zgodnie z którym obywatelowi Unii, który w Niderlandach świadczy pracę w pełnym wymiarze i z tego tytułu podlega wyłącznie przepisom niderlandzkim, przyznaje się określone świadczenie socjalne jedynie wtedy, gdy ma on w tym państwie członkowskim także swoje miejsce zamieszkania.

1. Zgodność z art. 39 WE i art. 7 rozporządzenia nr 1612/68

60. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ogół postanowień traktatu WE dotyczących swobodnego przepływu pracowników służy

61. Zgodnie z art. 10a rozporządzenia nr 1408/71 świadczenie na podstawie Wajong przyznawane jest jedynie osobom, które zamieszkują w Niderlandach. Stanowi to przejaw odmienności traktowania pracowników, którzy pracują w Niderlandach, jednakże tam nie zamieszkują. Odmienność traktowania powodowane przez wymóg miejsca zamieszkania mogłoby jednak zostać uzasadnione obiektywnymi, niezależnymi od obywatelstwa względami interesu ogólnego [45].

62. Wymóg miejsca zamieszkania w art. 10a rozporządzenia nr 1408/71 służy rozgraniczeniu kompetencji państw członkowskich dotyczących wypłacania specjalnych świadczeń nieskładkowych, które obok cech świadczeń z zabezpieczenia społecznego wykazują również cechy pomocy społecznej. Trybunał rozstrzygnął już, że wymóg miejsca zamieszkania stanowi środek właściwy dla osiągnięcia tego celu.

44 — Wyroki w sprawie Singh, ww. w przypisie 17, pkt 16, w sprawie Terhoeve, ww. w przypisie 14, pkt 37, w sprawie Sehrer, ww. w przypisie 26, pkt 32, oraz w sprawie Ritter-Coulais, ww. w przypisie 13, pkt 33.

45 — Zobacz wyrok z dnia 9 listopada 2006 r. w sprawie C-346/05 Chateignier, Zb.Orz. str. I-10951, pkt 32, odsyłający do wyroków w sprawie O'Flynn, ww. w przypisie 14, pkt 19, oraz z dnia 23 marca 2004 r. w sprawie C-138/02 Collins, Rec. str. I-2703, pkt 66. Odpowiednio w przedmiocie stosunku art. 18 WE do rozporządzenia nr 1408/71: wyrok z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie C-406/04 De Cuyper, Zb.Orz. str. I-6947, pkt 40.

63. Po pierwsze Trybunał stwierdził w wyroku w sprawie Snares, że art. 10a rozporządzenia nr 1408/71 jest zgodny z postanowieniami dotyczącymi swobody przepływu pracowników, jako że świadczenia specjalne są ściśle związane ze środowiskiem społecznym [46]. Jako że co do zasady centrum interesów życiowych znajduje się w miejscu zamieszkania, państwo miejsca zamieszkania jest w pierwszym rzędzie właściwe do ustalenia, z uwzględnieniem miejscowego środowiska społecznego (np. wysokości kosztów utrzymania), czy i w jakim zakresie należy przyznać świadczenie specjalne zapewniające minimum egzystencji.

64. Po drugie, jak słusznie wywodzi Komisja, podstawą ograniczenia możliwości przenoszenia specjalnych świadczeń nieskładkowych przez art. 10a rozporządzenia nr 1408/71 jest argument, że takie świadczenia stanowią wyraz solidarności wewnątrz danego państwa członkowskiego. Państwo, do którego solidarnej społeczności przynależy dany obywatel, powinno ponosić również odpowiedzialność za zapewnienie minimum egzystencji. Niedawno w wyroku w sprawie Tas-Hagen i Tas Trybunał ponownie potwierdził, że prawo do świadczenia społecznego co do zasady można uzależnić od związania ze społeczeństwem państwa członkowskiego, czego wyrazem jest miejsce zamieszkania w danym państwie członkowskim [47].

65. W odniesieniu do dopuszczalności wymogu miejsca zamieszkania art. 10 i art. 10a rozporządzenia nr 1408/71 rozróżniają nie bez powodu między świadczeniami z tytułu zabezpieczenia społecznego oraz specjalnymi świadczeniami nieskładkowymi. W zakresie klasycznych świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego właściwe jest co do zasady państwo miejsca zatrudnienia, w którym dany pracownik jest objęty systemem zabezpieczenia społecznego i odprowadza składki na ubezpieczenie. W odniesieniu do specjalnych świadczeń nieskładkowych brak jest odpowiedniej przynależności do określonej solidarnej społeczności osób ubezpieczonych w ramach systemu zabezpieczenia społecznego. Taką przynależność zastępuje integracja z solidarną społecznością, do której należą wszyscy mieszkańcy danego kraju. Tylko takim osobom przyznawane są świadczenia specjalne, podczas gdy przyznania świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego można domagać się niezależnie od miejsca zamieszkania.

66. Poprzez uzależnienie przyznania świadczeń specjalnych od spełnienia wymogu miejsca zamieszkania stworzona została podobna zależność między prawem do

46 — Wyrok w sprawie Snares, ww. w przypisie 7, pkt 42. Zobacz w tym zakresie także wyroki z dnia 27 września 1988 r. w sprawie 313/86 Lenoir, Rec. str. 5391, pkt 16, z dnia 31 maja 2001 r. w sprawie C-43/99 Leclere i Deaconescu, Rec. str. I-4265, pkt 32, oraz w sprawie Kersbergen, ww. w przypisie 2, pkt 33.

47 — Wyrok z dnia 26 października 2006 r. w sprawie C-192/05, Zb.Orz. str. I-10451, pkt 34 i 35. Podobnie już wcześniejsze wyroki z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-224/98 D'Hoop, Rec. str. I-6191, pkt 38, w sprawie Collins, ww. w przypisie 45, pkt 67, z dnia 15 marca 2005 r. w sprawie C-209/03 Bidar, Zb.Orz. str. I-2119, pkt 57, oraz w sprawie Ioannidis, ww. w przypisie 11, pkt 30.

świadczenia a odpowiedzialnością za jego finansowanie, jak w przypadku odprowadzania składek do systemu zabezpieczenia społecznego. Świadczenia specjalne są mianowicie finansowane z podatków. Osoby będące rezydentami podlegają w państwie zamieszkania nieograniczonemu obowiązkowi podatkowemu od dochodu. Ponadto prywatna konsumpcja tych osób przyczynia się w znacznym stopniu do powstania przychodów państwa z podatków.

67. Znaczenie kryterium miejsca zamieszkania relatywizuje się jednak w odniesieniu do pracowników przygranicznych ściśle związanych przynajmniej również ze środowiskiem gospodarczym i społecznym miejsca zatrudnienia. Komisja podnosi w tym kontekście, że D.P.W. Hendrix przeprowadził się do miejscowości w Belgii bezpośrednio graniczącej z Niderlandami, i że co do zasady [48], zgodnie z belgijsko-niderlandzką umową o unikaniu podwójnego opodatkowania, jego dochód osiągnięty w Niderlandach podlegał opodatkowaniu podatkiem dochodowym w Niderlandach.

68. W odniesieniu do pracowników przygranicznych powstaje zatem kwestia, czy samo miejsce zamieszkania jest odpowiednim kryterium uzasadniającym przynależność do solidarnej społeczności. W tym zakresie w podobnych konstelacjach można by było raczej rozważyć możliwość uzupełniającego uwzględnienia dalszych kryteriów charakterystycznych dla stopnia integracji ze środowiskiem gospodarczym i społecznym, jak np. miejsca zatrudnienia, odległości miejsca zamieszkania do granicy, miejsca wydatków konsumpcyjnych lub głównego miejsca zaspokajania potrzeby kontaktów społecznych.

69. W przypadkach takich jak w niniejszej sprawie wykluczone jest jednak przyjęcie kryterium miejsca zatrudnienia, bowiem świadczenie na podstawie Wajong ma skutek podobny do subwencjonowania stanowiska pracy, które jako takie w ogóle dopiero umożliwia zatrudnienie niepełnosprawnego pracownika. W sytuacji gdy pracodawca zatrudnia osobę niepełnosprawną, zostaje on zwolniony z wypłaty ustawowego wynagrodzenia minimalnego; różnicę istniejącą między wynagrodzeniem za pracę a wynagrodzeniem minimalnym osoba niepełnosprawna otrzymuje w postaci świadczenia na podstawie Wajong. Bez zapewnienia takiego świadczenia państwowego osoby niepełnosprawne, które nie są w pełni zdolne do pracy, niemal nie miałyby szansy znalezienia zatrudnienia na rynku pracy za ustawowym wynagrodzeniem minimalnym. Zatrudnianie osoby będącej beneficjentem świadczenia na podstawie Wajong jest zatem skutkiem państwowego świadczenia solidarnościowego. Sytuacja, w której zatrudnienie w kraju stanowiłoby jednocześnie kryterium dla przyznania prawa do tego świadczenia solidarnościowego, miałaby charakter błędnego koła.

70. Pozostałe kryteria, w odróżnieniu od wymogu miejsca zamieszkania, charakteryzują się tym, że nie pozwalają na precyzyjne przyporządkowanie do środowiska gospodarczego lub społecznego, lecz stanowią mniej lub bardziej konkretne aspekty, które dopiero w ramach całościowej oceny mogą doprowadzić do ustalenia odnośnego środowiska gospodarczego lub społecznego.

48 — W rzeczywistości ponieważ wynagrodzenie D.P.W. Hendriksa nie przekraczało wysokości ustawowego wynagrodzenia minimalnego, nie odprowadzał on z tego tytułu praktycznie żadnych podatków.

71. Jednakże koordynacja odpowiedzialności państw członkowskich w zakresie przyznawania świadczeń specjalnych musi być oparta na jasnych kryteriach umożliwiających w warunkach masowej administracji szybkie rozpatrzenie i wystarczająco jednoznaczne rozstrzygnięcie. Stąd przyporządkowanie do systemów socjalnych państw członkowskich może następować na podstawie abstrakcyjnych kryteriów, które wprawdzie nie uwzględniają wszystkich okoliczności konkretnego przypadku, jednak w ramach abstrakcyjnej oceny wykazują przeważający związek z którymś z państw członkowskich. Szczegółowa ocena wszystkich czynników charakteryzujących dany przypadek nie stanowi odpowiedniego środka umożliwiającego jasny i racjonalny podział kompetencji.

72. Ponadto należy uwzględnić, że ze względu na brak harmonizacji w dziedzinie zabezpieczenia społecznego państwa członkowskie w dalszym ciągu posiadają kompetencje do określania warunków przyznawania świadczeń socjalnych [49], a zatem dysponują szerokimi uprawnieniami dyskrecjonalnymi w określeniu kryteriów oceny przynależności do społeczeństwa danego państwa [50]. Prawodawca wspólnotowy świadomie nie ograniczył tych dyskrecjonalnych uprawnień państw członkowskich, w szczególności w odniesieniu do klauzul zamieszkania w kontekście specjalnych świadczeń nieskładkowych. Wręcz przeciwnie, w art. 10a rozporządzenia nr 1408/71 wyraźnie uznał on klauzule zamieszkania za dopuszczalne.

73. W kontekście tej swobody państw członkowskich do ustalania abstrakcyjnych kryteriów oceny w ramach podziału kompetencji dotyczących przyznawania świadczeń specjalnych przyjęcie samego miejsca zamieszkania za kryterium oceny jest dopuszczalne, nawet jeżeli w konkretnych przypadkach, jak na przykład w przypadku pracowników przygranicznych, znaczenie mogłyby mieć również inne czynniki.

74. Na pierwszy rzut oka wydawać by się mogło, że powyższy wniosek jest sprzeczny ze stwierdzeniem Trybunału w wyroku w sprawie Meeusen [51], zgodnie z którym, w myśl art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68, również pracownicy przygraniczni [52], niezależnie od ich miejsca zamieszkania, mają prawo do przywilejów socjalnych w państwie zatrudnienia [53].

75. Państwa członkowskie kwestionowały to argumentując, że przepis ten nie przyznaje pracownikom przygranicznym prawa do przenoszenia świadczeń socjalnych z państwa zatrudnienia do państwa miejsca zamieszkania [54]. Celem rozporządzenia jest mianowicie wspieranie integracji społecznej pracowników migrujących w państwie przyjmującym, podczas gdy pracownicy przygraniczni integrują się ze środowiskiem nie w państwie przyjmującym, lecz w państwie zamieszkania.

49 — Wyrok w sprawie Snares, ww. w przypisie 7, pkt 45.

50 — Opinia w sprawie Tas-Hagen, ww. w przypisie 47, pkt 61.

51 — Wyżej wymieniony w przypisie 11.

52 — W motywach rozporządzenia nr 1612/68, w odróżnieniu od rozporządzenia nr 1408/71 [w niemieckiej wersji językowej] stosowane jest pojęcie „Grenzarbeitnehmer". W innych wersjach językowych w obu rozporządzeniach występuje jedno i to samo pojęcie (np. travailleur frontalier).

53 — Podobnie również wyrok w sprawie Komisja przeciwko Francji, ww. w przypisie 37, pkt 40.

54 — Wyrok w sprawie Meeusen, ww. w przypisie 11, pkt 20. Zobacz również wyrok z dnia 27 listopada 1997 r. w sprawie C-57/96 Meints, Rec. str. I-6689, pkt 49.

76. Trybunał nie uwzględnił tego argumentu, bowiem zakres zatosowania rozporządzenia nr 1612/68 obejmuje również pracowników przygranicznych [55]. Ponadto Trybunał wywodził, że zasada równego traktowania wyrażona w art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68 zabrania państwu przyjmującemu dyskryminowania pracowników migrujących w stosunku do pracowników krajowych poprzez uzależnienie przyznawania świadczeń od spełnienia wymogu zamieszkania w tym państwie.

77. Stwierdzenia zawarte w wyroku w sprawie Meeusen odnosiły się jednak do finansowania studiów dzieci pracownika migrującego i nie można zastosować ich odpowiednio w niniejszej konstelacji. W odróżnieniu od finansowania studiów nie można automatycznie porównywać sytuacji osób wymagających przyznania świadczeń w celu zapewnienia minimum egzystencji, które mają miejsce zamieszkania w kraju i za granicą. Świadczenia takiego rodzaju mają bowiem o wiele ściślejszy związek ze środowiskiem społecznym beneficjenta.

78. Ponadto świadczenie na podstawie Wajong — jak wywiedziono powyżej — w ogóle dopiero stwarza warunki zatrudnienia niepełnosprawnych pracowników, a zatem zatrudnienie w kraju nie może jednocześnie skutkować przyznaniem prawa. Natomiast finansowanie studiów stanowi raczej przywilej akcesoryjny, w odniesieniu do którego zatrudnienie oraz wynikający z niego obowiązek podatkowy mogą lepiej służyć jako punkt odniesienia dla powstania prawa do świadczenia.

79. Ograniczenie przyznawania świadczeń, takich jak świadczeń na podstawie Wajong, do osób mających miejsce zamieszkania w Niderlandach jest zatem zgodne z art. 39 WE oraz art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68.

2. Zgodność z art. 12 WE oraz art. 18 WE

80. Ze względu na to, że ogólna swoboda przemieszczania się ustanowiona w art. 18 WE ma charakter posiłkowy wobec swobody przepływu pracowników ustanowionej w art. 39 WE [56], nie ma potrzeby badania zgodności wymogu miejsca zamieszkania z art. 12 WE oraz art. 18 WE.

55 — Wyrok w sprawie Meeusen, ww. w przypisie 11, pkt 21 i 22, oraz wyrok w sprawie Meints, ww. w przypisie 54, pkt 50.

56 — Wyroki z dnia 29 lutego 1996 r. w sprawie C-193/94 Skanavi i Chryssanthakopoulos, Rec. str. I-929, pkt 22, z dnia 26 listopada 2002 r. w sprawie C-100/01 Oteiza Olazabal, Rec. str. I-10981, pkt 26, z dnia 6 lutego 2003 r. w sprawie C-92/01 Stylianakis, Rec. str. I-1291, pkt 18, z dnia 16 grudnia 2004 r. w sprawie C-293/03 My, Zb.Orz. str. I-12013, pkt 33, oraz w sprawie Ioannidis, ww. w przypisie 11, pkt 37.

V — Wnioski

81. W świetle powyższych rozważań proponuję, by na pytania przedłożone Trybunałowi przez Centrale Raad von Beroep udzielił on następujących odpowiedzi:

1. Świadczenie przyznawane na podstawie niderlandzkiej Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten z dnia 24 kwietnia 1997 r. (ustawy o ubezpieczeniu młodych osób niepełnosprawnych w razie niezdolności do pracy) należy uważać za specjalne świadczenie nieskładkowe w rozumieniu art. 4 ust. 2a 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 nadanym rozporządzeniem Rady (WE) nr 307/1999 z dnia 8 lutego 1999 r., do którego stosuje się zasada koordynacji ustanowiona w art. 10a tego rozporządzenia. Jest tak również wówczas, gdy zainteresowany otrzymywał pierwotnie świadczenie finansowane ze składek, które z dniem 1 stycznia 1998 r. przekształcone zostało w świadczenie na podstawie Wajong.

2. Pracownik może powołać się wobec państwa członkowskiego, którego jest obywatelem, na art. 39 WE oraz art. 7 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty w brzmieniu nadanym rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2434/92 z dnia 27 lipca 1992 r., jeżeli pracował i nadal jeszcze pracuje wyłącznie w tym państwie członkowskim, ale zamieszkuje w innym państwie członkowskim.

3. Przepis krajowy, który uzależnia przyznanie lub kontynuowanie wypłacania świadczenia zamieszkiwania przez zainteresowanego na terytorium państwa członkowskiego jest niezawsze zgodny z art. 39 WE oraz art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68, ze względu na to że świadczenie to stanowi specjalne

świadczenie nieskładkowe w rozumieniu art. 4 ust. 2a rozporządzenia nr 1408/71, które w myśl art. 10a tego rozporządzenia jest przyznawane jedynie w miejscu zamieszkania.

4. Artykuł 39 WE oraz art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68 nie stoją na przeszkodzie istnieniu uregulowania krajowego takiego jak Wajong, zgodnie z którym obywatelowi Unii, który w Niderlandach świadczy pracę w pełnym wymiarze i z tego tytułu podlega wyłącznie przepisom niderlandzkim, przyznaje się określone świadczenie socjalne jedynie wtedy, gdy w tym państwie członkowskim ma on również miejsce zamieszkania.