

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 22 maja 2008 r.(*)

Renta inwalidzka dla cywilnych ofiar wojny lub represji – Wymóg posiadania miejsca zamieszkania na terytorium kraju – Artykuł 18 ust. 1 WE

W sprawie C-499/06

mającej za przedmiot wnioszek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Sąd Okręgowy w Koszalinie (Polska) postanowieniem z dnia 13 listopada 2006 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 8 grudnia 2006 r., w postępowaniu:

Halina Nerkowska

przeciwko

Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, Oddział w Koszalinie,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes izby, G. Arestis, R. Silva de Lapuerta (sprawozdawca), E. Juhász i J. Malenovský, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Poiares Maduro,

sekretarz: R. Grass,

rozważywszy uwagi przedstawione:

– w imieniu H. Nerkowskiej przez nią samą,

– w imieniu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Oddział w Koszalinie przez radcę prawnego W. Witkowicz,

- w imieniu rządu polskiego przez E. Ośniecką-Tamecką, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu włoskiego przez I.M. Braguglię, działającego w charakterze pełnomocnika wspieranego przez W. Ferrante, avvocato dello Stato,
- w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez D. Maidani oraz A. Stobiecką-Kuik, działające w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 28 lutego 2008 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 18 ust. 1 WE.

2 Wniosek ten złożony został w ramach sporu pomiędzy H. Nerkowską a Zakładem Ubezpieczeń Społecznych, Oddział w Koszalinie dotyczącego odmowy przez ten ostatni wypłaty renty inwalidzkiej z tytułu uszczerbku na zdrowiu powstałego w związku z jej sześciolletnią deportacją do dawnego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (dawnego ZSRR).

Uregulowania krajowe

3 Na uregulowania krajowe składa się Ustawa z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin ze zm. (Dz.U. z 2002 r., nr 9, poz. 87, zwana dalej „ustawą z 1974 r.”) oraz Ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. nr 17, poz. 75).

4 Artykuł 5 ustawy z 1974 r. stanowi, że świadczenia w niej przewidziane przysługują osobie uprawnionej w czasie jej pobytu na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, chyba że ta ustawa albo umowa międzynarodowa stanowi inaczej.

5 Zgodnie z art. 3 ustawy z 1974 r. renty te finansowane są przez państwo polskie.

6 Na mocy art. 12 ust. 2 ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego świadczenia pieniężne i inne uprawnienia przewidziane w ustawie z 1974 r. przysługują również osobom, które zostały zaliczone do jednej z grup inwalidów wskutek inwalidztwa pozostającego w związku z pobytem w niewoli lub obozach dla internowanych oraz w obozach podległych Głównemu Zarządowi do Spraw Jeńców Wojennych i Internowanych (GUPWI) Ludowego Komisariatu Spraw Wewnętrznych (NKWD), a od marca 1946 r. Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (MWD) dawnego ZSRR i obozach podległych Wydziałowi Obozów Kontrolno-Filtracyjnych NKWD, a od marca 1946 r. wyżej wspomnianemu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych. Świadczenia te przysługują także osobom, które podlegały represjom wojennym i okresu powojennego, tj. osobom, które z powodów przekonań politycznych, religijnych i narodowościowych zostały przymusowo zesłane i deportowane do byłego ZSRR. Za inwalidztwo pozostające w związku z pobytem na deportacji uważa się inwalidztwo będące następstwem zranień, kontuzji bądź innych obrażeń lub chorób powstałych w związku z tym pobytem.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytanie prejudycjalne

7 H. Nerkowska, obecnie obywatelka polska, urodziła się w dniu 2 lutego 1946 r. na terytorium obecnej Białorusi.

8 W wieku 3 lat straciła rodziców, którzy zostali deportowani na Syberię na mocy wyroku sądowego.

9 W kwietniu 1951 r. sama H. Nerkowska wraz z bratem i ciotką została deportowana do byłego ZSRR. Mieszkała tam w ciężkich warunkach do stycznia 1957 r.

10 Po upływie prawie sześciu lat powróciła do Polski. Studiowała tam i po ukończeniu studiów pracowała na stanowisku administracyjnym.

11 W 1985 r. opuściła Polskę i osiadła na stałe w Niemczech.

12 W październiku 2000 r. do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Oddział w Koszalinie wpłynął wniosek H. Nerkowskiej o przyznanie renty inwalidzkiej w związku z uszczerbkiem na zdrowiu powstałym w trakcie deportacji.

13 Decyzją z dnia 4 października 2002 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Oddział w Koszalinie uznał jej prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy w związku z pobytem w miejscach odosobnienia, lecz zawiesił wypłatę świadczeń należnych z tego tytułu z tego powodu, że nie posiadała ona miejsca zamieszkania na terytorium polskim.

14 Kwestionując tę decyzję, H. Nerkowska odwołała się do Sądu Okręgowego w Koszalinie, domagając się wypłaty renty inwalidzkiej, o którą wnioskowała. Sąd ten nie uwzględnił jej argumentacji i oddalił odwołanie wyrokiem z dnia 22 maja 2003 r. po przeprowadzeniu postępowania dowodowego.

15 Nowy wniosek o wypłatę wyżej wskazanego świadczenia złożony został przez H. Nerkowską we wrześniu 2006 r. W uzasadnieniu swego wniosku podniosła ona, że Rzeczpospolita Polska przystąpiła w dniu 1 maja 2004 r. do Unii Europejskiej i w ten sposób inkorporowała prawo wspólnotowe do wewnętrznego polskiego porządku prawnego.

16 Po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Oddział w Koszalinie wydał w dniu 14 września 2006 r. decyzję będącą przedmiotem postępowania przed sądem krajowym i odmówił H. Nerkowskiej wypłaty renty inwalidzkiej, do której jej prawo uznano już wcześniej, z uzasadnieniem, że nie ma ona miejsca zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

17 H. Nerkowska odwołała się od tej decyzji do sądu krajowego, wnosząc o jej zmianę i wypłatę renty inwalidzkiej. Podniosła ona, że uwzględniając przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii, jej obecne miejsce zamieszkania nie może stanowić przeszkody dla wypłaty tego świadczenia.

18 W tej sytuacji Sąd Okręgowy w Koszalinie postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 18 WE gwarantujący obywatelom Unii Europejskiej prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich stanowi przeszkodę w obowiązywaniu krajowego uregulowania prawnego określonego w art. 5 [ustawy z 1974 r.] w zakresie, w jakim uzależnia wypłatę świadczenia rentowego z tytułu niezdolności do pracy w związku z pobytem w miejscach odosobnienia od spełnienia warunku pobytu osoby uprawnionej na obszarze Państwa Polskiego?”

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

19 Zadając to pytanie, sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy wykładni art. 18 ust. 1 WE należy dokonać w ten sposób, że stanowi on przeszkodę dla ustawodawstwa państwa członkowskiego, w oparciu o które państwo to odmawia jednemu ze swoich obywateli wypłaty świadczenia przyznawanego cywilnym ofiarom wojny lub represji – choć prawo tego obywatela do takiego świadczenia zostało uznane decyzją właściwego organu – tylko z tego powodu, że ten obywatel nie ma miejsca zamieszkania na terytorium tego państwa, lecz na terytorium innego państwa członkowskiego.

20 W tej kwestii należy tytułem wstępu ustalić, czy sytuacja taka jak ta w postępowaniu przed sądem krajowym wchodzi w zakres zastosowania prawa wspólnotowego, w szczególności art. 18 ust. 1 WE.

W przedmiocie zastosowania art. 18 ust. 1 WE

21 Po pierwsze, jeżeli chodzi o podmiotowy zakres zastosowania tego przepisu, wystarczy stwierdzić, że zgodnie z art. 17 ust. 1 WE każda osoba mająca przynależność państwa członkowskiego ma status obywatela Unii. Ponadto art. 17 ust. 2 WE łączy ze statusem obywatela Unii prawa i obowiązki przewidziane w traktacie, wśród których figurują te określone w art. 18 ust. 1 WE (wyrok z dnia 26 października 2006 r. w sprawie C-192/05 Tas-Hagen i Tas, Zb.Orz. s. I-10451, pkt 18).

22 Jako obywatelka polska H. Nerkowska korzysta ze statusu obywatela Unii zgodnie z art. 17 ust. 1 i w związku z tym może ewentualnie powoływać się na prawa wynikające z posiadania tego statusu, w szczególności na prawo do swobodnego przemieszczania się i prawo pobytu na terytorium państw członkowskich określone w art. 18 ust. 1 WE.

23 Po drugie, jeżeli chodzi o zakres przedmiotowy art. 18 ust. 1 WE, to należy zauważyć, że na obecnym etapie rozwoju prawa wspólnotowego świadczenie, takie jak to stanowiące przedmiot sporu w postępowaniu przed sądem krajowym, którego celem jest zadośćuczynienie cywilnym ofiarom wojny lub represji uszczerbku psychicznego i fizycznego, jakiego doznali, należy do kompetencji państw członkowskich (ww. wyrok w sprawie Tas-Hagen i Tas, pkt 21).

24 Jednakże państwa członkowskie powinny realizować tę kompetencję z poszanowaniem prawa wspólnotowego, w szczególności postanowień traktatu dotyczących przyznanej wszystkim obywatelom Unii swobody przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich (ww. wyrok w sprawie Tas-Hagen i Tas, pkt 22).

25 Ponadto bezsporne jest, że celem obywatelstwa Unii, ustanowionego w art. 17 WE, nie jest rozszerzenie przedmiotowego zakresu stosowania traktatu na sytuacje wewnętrzne niemające żadnego związku z prawem wspólnotowym (wyrok z dnia 5 czerwca 1997 r. w sprawach połączonych C-64/96 i C-65/96 Uecker i Jacquet, Rec. s. I-3171, pkt 23, i wyrok z dnia 2 października 2003 r. w sprawie C-148/02 Garcia Avello, Rec. s. I-11613, pkt 26, a także ww. wyrok w sprawie Tas-Hagen i Tas, pkt 23).

26 Jednakże Trybunał orzekł już, że sytuacje wchodzące w zakres stosowania *ratione materiae* prawa wspólnotowego obejmują w szczególności sytuacje wynikające z przyznanej przez art. 18 WE swobody przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich (wyroki z dnia 15 marca 2005 r. w sprawie C-209/03 Bidar, Zb.Orz. s. I-2119, pkt 33, a także z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie C-403/03 Schempp, Zb.Orz. s. I-6421, pkt 17 i 18).

27 W tym konkretnym przypadku należy stwierdzić, że sytuacja taka jak sytuacja H. Nerkowskiej wchodzi w zakres prawa obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich. Osiedlając się w Niemczech, H. Nerkowska skorzystała z prawa przyznanego przez art. 18 ust. 1 WE każdemu obywatelowi Unii do przemieszczania się i przebywania na terytorium państwa członkowskiego innego aniżeli to, którego jest obywatelem.

28 Ponadto z akt sprawy przedstawionych Trybunałowi przez sąd krajowy wynika jasno, że odmowa wypłaty renty inwalidzkiej przyznanej H. Nerkowskiej wynika tylko z faktu osiedlenia się przez tę ostatnią w Niemczech.

29 Z powyższego wynika, że sytuacja, w której skorzystanie przez H. Nerkowską ze swobody gwarantowanej przez wspólnotowy porządek prawny ma wpływ na jej uprawnienie do wypłaty świadczenia przewidzianego przez ustawodawstwo krajowe, nie może być uważana za sytuację czysto wewnętrzną i niemającą związku z prawem wspólnotowym.

30 Należy zatem zbadać, czy wykładni art. 18 ust. 1 WE, który ma zastosowanie w sytuacji takiej, jak ta w postępowaniu przed sądem krajowym, należy dokonać w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które w celu dokonania wypłaty renty inwalidzkiej przyznawanej cywilnym ofiarom wojny lub represji stawia wymóg, by uprawniony miał miejsce zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego, które takie świadczenie przyznaje.

W przedmiocie konieczności wymogu posiadania miejsca zamieszkania

31 Jeżeli chodzi o zakres art. 18 ust. 1 WE, Trybunał orzekł już, że ułatwienia wprowadzone przez traktat w dziedzinie swobody przemieszczania się nie mogą wywołać w pełni swych skutków, jeżeli obywatela państwa członkowskiego można zniechęcić do korzystania z nich wskutek ustanowionych przez ustawodawstwo państwa członkowskiego jego pochodzenia przeszkód dotyczących jego pobytu w przyjmującym państwie członkowskim, które powodują zaistnienie niekorzystnej dla niego sytuacji, jeżeli z tych ułatwień skorzysta (wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-224/02 Pusa, Rec. s. I-5763, pkt 19, a także ww. wyrok w sprawie Tas-Hagen i Tas, pkt 30).

32 Uregulowanie krajowe, które stawia w gorszej sytuacji niektórych obywateli tego kraju z tego tylko powodu, że skorzystali oni ze swobody przemieszczania się i pobytu w innym państwie członkowskim, stanowi ograniczenie swobód gwarantowanych przez art. 18 WE każdemu obywatelowi Unii (wyrok z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie C-406/04 De Cuyper, Zb.Orz. s. I-6947, pkt 39, a także ww. wyrok w sprawie Tas-Hagen i Tas, pkt 31).

33 Ustawa z 1974 r. stanowi takie ograniczenie. Uzależniając bowiem wypłatę renty inwalidzkiej dla cywilnych ofiar wojny lub represji od spełnienia wymogu posiadania przez uprawnionych miejsca zamieszkania na terytorium kraju, ustawa ta może zniechęcać obywateli polskich, będących w sytuacji takiej jak sytuacja skarżącej w postępowaniu przed sądem krajowym, do korzystania z przysługującej im swobody przemieszczania się i przebywania w państwie członkowskim innym niż Polska.

34 Uregulowanie krajowe, które nakłada takie ograniczenia w korzystaniu ze swobód przez obywateli tego kraju, może być z punktu widzenia prawa wspólnotowego uzasadnione jedynie wtedy, gdy jest oparte na obiektywnych względach interesu ogólnego niezwiązanych z obywatelstwem osób, których dotyczy, i jest proporcjonalne do uzasadnionego celu, jaki realizuje prawo krajowe (ww. wyroki w sprawie De Cuyper, pkt 40, a także w sprawie Tas-Hagen i Tas, pkt 31).

35 Jeżeli chodzi o pierwszy wymóg, to z uwag przedstawionych zarówno przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, jaki i przez rząd polski wynika, że ograniczenia przewidziane przez ustawę z 1974 r. wynikają zasadniczo z woli ustawodawcy polskiego ograniczenia obowiązku solidarności względem cywilnych ofiar wojny lub represji do tych tylko osób, które łączy więź ze społeczeństwem polskim. Wymóg posiadania miejsca zamieszkania stanowić ma zatem przejaw stopnia integracji tych osób ze społeczeństwem polskim.

36 Ponadto Zakład Ubezpieczeń Społecznych i rząd polski wskazują, że sam wymóg posiadania miejsca zamieszkania, taki jak ten będący przedmiotem sporu w postępowaniu przed sądem krajowym, jest tego rodzaju, że gwarantuje możliwość sprawdzenia, czy sytuacja uprawnionego do świadczenia, o którym mowa, nie zmieniła się w sposób, który miałby wpływ na jego prawo do tego świadczenia. W tej kwestii podkreślają, że brak możliwości

posłużenia się pomocą administracyjną i medyczną innych państw członkowskich, przewidzianą dla świadczeń zabezpieczenia społecznego przez rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie, w brzmieniu zmienionym i uaktualnionym rozporządzeniem Rady (WE) nr 118/97 z dnia 2 grudnia 1996 r. (Dz.U. 1997, L 28, s. 1), pozbawia efektywności i skuteczności kontrolę dokonywaną przez właściwe polskie organy. Podnoszą też, że inne, mniej restrykcyjne środki, nie miałyby skuteczności równorzędnej ze skutecznością wyżej wspomnianego wymogu.

37 Prawdą jest, że zarówno wola zagwarantowania istnienia więzi między społeczeństwem państwa członkowskiego, o które chodzi a uprawnionym do świadczenia, jak i konieczność sprawdzenia, czy ten ostatni w dalszym ciągu spełnia wymogi przyznania tego świadczenia, stanowią obiektywne względy interesu ogólnego, które mogą uzasadniać to, że wymogi przyznania lub wypłaty takiego świadczenia mogą wpływać na swobodę przemieszczania się obywateli tego państwa członkowskiego.

38 Jeżeli chodzi o wymóg więzi ze społeczeństwem danego państwa członkowskiego, to Trybunał uznał w odniesieniu do takiego świadczenia jak to będące przedmiotem sporu w postępowaniu przed sądem krajowym, które nie jest regulowane przez prawo wspólnotowe, że państwa członkowskie dysponują szerokim zakresem uznania, jeżeli chodzi o określenie kryteriów oceny tego rodzaju więzi, jednakże pod warunkiem poszanowania ograniczeń nałożonych przez prawo wspólnotowe (ww. wyrok w sprawie Tas-Hagen i Tas, pkt 36).

39 Zasadne zatem jest, że państwo członkowskie za pomocą wymogów związanych z obywatelstwem lub z posiadaniem miejsca zamieszkania danej osoby ogranicza zadośćuczynienie przyznawane cywilnym ofiarom wojny lub represji do osób uznanych za przejawiające określony stopień więzi ze społeczeństwem tego państwa członkowskiego.

40 Jednakże, o ile ograniczenie stwierdzone w pkt 33 niniejszego wyroku może zostać uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, takimi jak te, o których mowa w poprzednim punkcie, to niezbędne jest również, aby nie było ono nieproporcjonalne do realizowanego celu.

41 Po pierwsze, jeżeli chodzi o wymóg ciągłości zamieszkania na terytorium kraju przez cały okres wypłaty spornego świadczenia, uznawany za dowód więzi cywilnych ofiar wojny lub represji ze społeczeństwem polskim, to należy stwierdzić, że o ile prawdą jest, że posiadanie miejsca zamieszkania stanowi kryterium mogące wskazywać na istnienie takiej więzi, o tyle w okolicznościach takich jak w sprawie przed sądem krajowym wymóg tego rodzaju wykracza poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia realizowanego celu.

42 Bezsporne bowiem jest, że H. Nerkowska posiada obywatelstwo polskie i mieszkała w Polsce przez ponad dwadzieścia lat, w trakcie których ukończyła tam studia i pracowała.

43 Okoliczność posiadania obywatelstwa państwa członkowskiego, które przyznaje będące przedmiotem sporu w postępowaniu przed sądem krajowym świadczenie, a także fakt życia w tym państwie przez ponad dwadzieścia lat, przy odbytych studiach i wykonywanej pracy, może wystarczyć dla stwierdzenia więzi między tym państwem a osobą uprawnioną do takiego świadczenia. W tych okolicznościach wymóg posiadania miejsca zamieszkania przez cały okres wypłaty świadczenia należy uznać za nieproporcjonalny, ponieważ wykracza on poza to, co jest konieczne dla zapewnienia takiej więzi.

44 Po drugie, jeżeli chodzi o argument, zgodnie z którym wymóg posiadania miejsca zamieszkania ma być jedynym sposobem weryfikacji, czy uprawniony do renty inwalidzkiej w dalszym ciągu spełnia wymogi jej przyznania, to należy odpowiedzieć, że nie można w sposób przekonujący twierdzić, że realizowany cel nie może być osiągnięty innymi metodami, które będąc mniej dolegliwe są równie skuteczne.

45 O ile bowiem kontrola medyczna czy administracyjna wymagała obecności uprawnionego do świadczenia – takiego jak to będące przedmiotem sporu w postępowaniu przed sądem krajowym – na terytorium państwa członkowskiego, o które chodzi, to nic nie stoi na przeszkodzie temu, by państwo to wezwało uprawnionego do stawienia się w nim w celu poddania się takiej kontroli, i to z sankcją zawieszenia wypłaty świadczenia w razie nieuzasadnionej odmowy ze strony takiego uprawnionego.

46 W konsekwencji wymóg posiadania miejsca zamieszkania, taki jak ten, o którym mowa w postępowaniu przed sądem krajowym, wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu, jakim jest sprawdzenie, czy uprawniony do świadczenia w dalszym ciągu spełnia wymogi jego przyznania, i tym samym jest on niezgodny z zasadą proporcjonalności, o której przypomniano w pkt 34 i 40 niniejszego wyroku.

47 W związku z powyższym na przedstawione pytanie należy udzielić następującej odpowiedzi: wykładni art. 18 ust. 1 WE należy dokonać w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie ustawodawstwu państwa członkowskiego, na podstawie którego państwo to odmawia, w sposób generalny i w każdych okolicznościach, wypłaty swym obywatelom świadczenia przyznanego cywilnym ofiarom wojny lub represji tylko z tego powodu, że nie mają oni przez cały okres wypłaty tego świadczenia miejsca zamieszkania na terytorium tego państwa, lecz na terytorium innego państwa członkowskiego.

W przedmiocie kosztów

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

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

Wykładni art. 18 ust. 1 WE należy dokonać w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie ustawodawstwu państwa członkowskiego, na podstawie którego państwo to odmawia, w sposób generalny i w każdych okolicznościach, wypłaty swym obywatelom świadczenia przyznawanego cywilnym ofiarom wojny lub represji tylko z tego powodu, że nie mają oni przez cały okres wypłaty tego świadczenia miejsca zamieszkania na terytorium tego państwa, lecz na terytorium innego państwa członkowskiego.

Podpisy

* Język postępowania: polski.