

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
DÁMASA RUIZA-JARABA COLOMERA
przedstawiona w dniu 11 grudnia 2003 r.¹

1. Przedmiotem sprawy toczącej się przed Arbeits- und Sozialgericht Wien (sądem pierwszej instancji właściwym w sprawach pracowniczych i socjalnych w Wiedniu, Austria) jest skarga, która, pomijając jej wyjątkowy charakter, mogłaby pociągnąć za sobą oczywistą niesprawiedliwość, jako że przepisy wewnętrzne odmawiają przyznania prawa do świadczeń przysługujących byłym austriackim jeńcom wojennym osobom, które w międzyczasie uzyskały inne obywatelstwo.

Sąd krajowy zadaje sobie pytanie, czy wymóg ten stanowi ograniczenie swobodnego przepływu pracowników w ramach Wspólnoty. Ponadto wypada ustosunkować się do kwestii, czy środek o takim charakterze jest zgodny z zakazem dyskryminacji ze względu na przynależność narodową, wyrażonym w art. 12 WE.

Przepisy znajdujące zastosowanie w sprawie

2. Spośród unormowań wewnętrznych wystarczy dla celów pytania prejudycjalnego przytoczyć § 1 Kriegsgefangenenentschädigungsgesetz (austriackiej ustawy w sprawie odszkodowania dla jeńców wojennych, zwanej dalej „ustawą związkową”)²:

„Obywatele austriaccy, którzy:

- 1) byli jeńcami wojennymi podczas pierwszej lub drugiej wojny światowej, lub
- 2) podczas drugiej wojny światowej albo w okresie okupacji Austrii przez alianckie siły zbrojne zostali zatrzymani i byli

¹ — Język oryginału: hiszpański.

² — BGBl. I, 142/2000, w wersji opublikowanej w BGBl. I, 40/2002.

przetrzymani przez obce siły zbrojne z powodów politycznych lub wojskowych, lub

Stan faktyczny w postępowaniu przed sądem krajowym

- 3) przebywając poza terytorium Republiki Austrii w związku z faktycznymi lub mogącymi im grozić prześladowaniami politycznymi w rozumieniu Opferfürsorgegesetz (austriackiej ustawy o pomocy dla ofiar, BGBl., nr 183/1947), zostali zatrzymani przez obce siły zbrojne z powodów wymienionych w pkt 2 i byli przetwarzani po rozpoczęciu drugiej wojny światowej, mają prawo do świadczenia zgodnie z przepisami niniejszej ustawy związkowej”.

3. Co się tyczy prawa wspólnotowego, to poza art. 39 WE, który ustanawia swobodny przepływ pracowników wewnątrz Wspólnoty, należy przytoczyć art. 12 WE, którego akapit pierwszy brzmi następująco:

„W zakresie zastosowania niniejszego Traktatu i bez uszczerbku dla postanowień szczególnych, które on przewiduje, zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową”.

4. Z postanowienia odsyłającego wynika, że powód w postępowaniu przed sądem krajowym, Josef Baldinger, urodził się jako obywatel austriacki w dniu 19 kwietnia 1927 r. W okresie od stycznia do maja 1945 r. uczestniczył w drugiej wojnie światowej jako żołnierz niemieckich sił zbrojnych. Od dnia 8 maja 1945 r. do dnia 27 grudnia 1947 r. przebywał w obozie jenieckim na terytorium rosyjskim.

5. Następnie pracował on w Austrii do 1954 r., kiedy to przeniósł się do Szwecji w poszukiwaniu zatrudnienia, w którym to kraju wykonywał działalność zarobkową do 1964 r. Później ponownie pracował przez okres jednego roku w swoim ojczystym kraju i w kwietniu 1965 r. wyemigrował na stałe do Szwecji, gdzie był czynny zawodowo i uzyskał w 1967 r. obywatelstwo tego kraju, co wiązało się z jednoczesną utratą obywatelstwa kraju pochodzenia.

Od dnia 1 maja 1986 r. powód otrzymuje z funduszy austriackich rentę inwalidzką oraz emeryturę.

6. W momencie gdy ustawa związkowa wprowadziła w 2000 r. świadczenie na rzecz byłych jeńców wojennych, J. Baldinger wystą-

pił o nie, jednakże decyzją wydaną w dniu 1 marca 2002 r. przez Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter, organ dokonujący płatności odmówił mu przyznania świadczenia.

2) podczas drugiej wojny światowej albo w okresie okupacji Austrii przez alianckie siły zbrojne zostały zatrzymane i były przetrzymywane przez obce siły zbrojne z powodów politycznych lub wojskowych, lub

7. J. Baldinger zaskarżył decyzję do sądu austriackiego.

3) przebywając poza terytorium Republiki Austrii w związku z faktycznymi lub mogącymi im grozić prześladowaniami politycznymi, zostały zatrzymane przez obce siły zbrojne z powodów politycznych lub wojskowych i były przetrzymywane po rozpoczęciu drugiej wojny światowej,

Przedstawione pytanie prejudycjalne

8. W ramach tego postępowania Arbeits- und Sozialgericht Wien postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

jest uzależnione od faktu posiadania obywatelstwa austriackiego w chwili złożenia wniosku?”.

„Czy art. 48 ust. 2 Traktatu WE (obecnie, po zmianie, art. 39 ust. 2 WE), odnoszący się do swobodnego przepływu pracowników, powinien być interpretowany w ten sposób, iż sprzeciwia się on regulacji krajowej, zgodnie z którą prawo do otrzymania odszkodowania finansowego, wprowadzone po raz pierwszy w 2000 r. na mocy ustawy, dla osób, które:

1) były jeńcami wojennymi podczas pierwszej lub drugiej wojny światowej, lub

Postępowanie przed Trybunałem

9. Postanowienie odsyłające wpłynęło do sekretariatu Trybunału w dniu 28 października 2002 r.

10. Rząd austriacki i Komisja Wspólnot Europejskich przedstawiły swoje uwagi zarówno na piśmie, jak i ustnie. Rozprawa odbyła się w dniu 13 listopada 2003 r.

Analiza pytania prejudycjalnego

11. Sąd krajowy wyjaśnia, że świadczenie pieniężne będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym nie jest powiązane z wykonywaniem jakiejkolwiek działalności zarobkowej.

12. Ponadto bezsporne jest, że nie stosuje się do niego rozporządzenia 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 Wspólnocie³, ponieważ zgodnie z art. 4 ust. 4 systemy świadczeń dla ofiar wojny lub jej skutków są wyłączone z zakresu jego zastosowania.

W przypadku tych systemów bowiem obowiązek świadczenia ze strony państwa wywodzi się z sytuacji, które nie wynikają z korzystania ze swobodnego przepływu, lecz świadczenie to jest wypłacane w celu zadośćuczynienia ofiarom w zależności od szczególnych interesów państwa, które je przyznaje.

Istotnym celem przyznanej korzyści jest ofiarowanie dawnym jeńcom wojennym,

którzy znosili długie okresy niewoli, dowodu narodowego uznania za ciężkie próby, w postaci świadczenia pieniężnego z tytułu usług oddanych krajowi⁴.

13. Także rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty⁵ nie ma zastosowania, gdyż Trybunał w wyroku z dnia 31 maja 1979 r. w sprawie Even⁶ uznał, iż z całości jego przepisów, jak i z zamierzonego przez niego celu wynika, że korzyści socjalne i podatkowe, o których mowa, są generalnie przyznawane pracownikom krajowym głównie z tego względu, iż z obiektywnego punktu widzenia są pracownikami lub po prostu posiadają miejsce zamieszkania na terenie danego państwa. Natomiast świadczenie, które opiera się na normie prawnej mającej na celu krajowe uznanie ciężkich prób, przez które przeszli w trakcie konfliktów zbrojnych — tak jak w przypadku jeńców wojennych — nie odpowiada istotnym cechom korzyści opisanych w art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68, w związku z czym nie jest ono objęte przedmiotowym zakresem stosowania tego rozporządzenia.

14. Z podobnych powodów trudno powiązać sporne świadczenie z jednym z trzech aspektów wymienionych w art. 39 ust. 2 WE,

4 — Wyrok z dnia 6 lipca 1978 r. w sprawie 9/78 Gillard, Rec. str. 1661, pkt 13.

5 — Rozporządzenie Rady z dnia 15 października 1968 r. (Dz.U. L 257, str. 2).

6 — Sprawa 207/78, Rec. str. 2019.

3 — Dz.U. L 149, str. 2.

jakimi są zatrudnienie, wynagrodzenie i warunki pracy. Swoboda przepływu pracowników nie chroni przed niekorzystnymi okolicznościami, których źródłem mogą być czynniki innego rodzaju.

15. A zatem przy zastosowaniu literalnej wykładni należałoby odpowiedzieć na postawione pytanie w ten sposób, iż art. 39 WE nie sprzeciwia się regulacji krajowej, która uzależnia przyznanie odszkodowania na rzecz byłych jeńców wojennych od spełnienia wymogu posiadania w momencie złożenia wniosku obywatelstwa Państwa Członkowskiego przysługującego świadczenie.

16. Niemniej trudno jest zgodzić się z tak formalną wykładnią, która mogłaby sankcjonować oczywistą niesprawiedliwość.

Podczas rozprawy rząd austriacki nie przedstawił żadnego argumentu mogącego uzasadnić to nierówne traktowanie. Wprawdzie wskazał on na domniemany uzasadniony interes w zastrzeżeniu tego rodzaju świadczenia na rzecz osób, które utrzymały więź z Austrią, jednakże uznał co do zasady, iż anomalia ta jest najprawdopodobniej wynikiem przeoczenia ustawodawcy.

17. Najprawdopodobniej można byłoby uniknąć dyskryminacji, leżącej u podstaw niniejszego postępowania, dokonując wykładni celowościowej ustawy związkowej. Nie chcąc wkraczać w kompetencje sądu krajowego w zakresie wykładni prawa krajowego, należy stwierdzić, że niezaprzeczalnie brzmienie przepisu zdaje się nie wykluczać z kręgu potencjalnie uprawnionych do świadczenia tych osób, które posiadały obywatelstwo austriackie w rozważanym okresie, to znaczy wtedy, gdy pozostawały w niewoli.

A contrario, formalna wykładnia przepisu, ku której skłania się sąd krajowy, doprowadziłaby do tego, że Austria wypłacałaby odszkodowanie wszystkim obywatelom, którzy byli jeńcami wojennymi podczas pierwszej lub drugiej wojny światowej, niezależnie od ich obywatelstwa, jedynie pod tym warunkiem, że w chwili złożenia wniosku są obywatelami austriackimi.

18. Podczas rozprawy przedstawiciel rządu austriackiego wyjaśnił, iż celem ustawy związkowej było zadośćuczynienie jeńcom wojennym za ciężkie próby, przez które przeszli podczas niewoli. W celu potwierdzenia poprawności wykładni zawężającej dodał on, że taki tok rozumowania wynika niechybnie z faktu, iż w rozważanym okresie — to jest podczas aneksji przez Niemcy — nie istniało obywatelstwo austriackie jako takie, w związku z czym teksty normatywne posługują się zwyczajową parafrazą, aby określić obywateli austriackich w tym

okresie, której to formuły brak jest jednak w ustawie związkowej.

19. Wobec powyższego należy zadać sobie pytanie, czy faktyczna niesprawiedliwość, która mogłaby wynikać z całokształtu tych okoliczności, zezwala Trybunałowi na rozpatrzenie pytania w sposób odmienny od sposobu proponowanego przez sąd a quo. W tym miejscu wypada przytoczyć maksymę autorstwa pisarza hiszpańskiego XVII wieku Baltasara Graciána, który apeluje o „odwagę wobec niestałości losu, dobrą naturę wobec surowego prawa, dobrą sztukę wobec niedoskonałości i właściwe zrozumienie wszystkich”⁷.

20. Jak słusznie zauważa Komisja, celem stawienia czoła takiemu typowi dyskryminacji należałoby powołać się na treść art. 12 WE.

Postanowienie to bowiem zakazuje, bez uszczerbku dla postanowień szczególnych, wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w zakresie stosowania *Traktatu*.

21. Komisja przytacza szereg wyroków dotyczących niezgodności z prawem wspólnotowym instytucji *cautio iudicatum solvi* (zobowiązania do złożenia do depozytu określonej sumy pieniężnej celem zagwarantowania zapłaty ewentualnych kosztów postępowania sądowego)⁸, w których Trybunał przyjął szeroki zakres przedmiotowy stosowania Traktatu w celu ujęcia wszelkiego rodzaju postępowań przed sądami krajowymi związanych z wykonywaniem podstawowych swobód zagwarantowanych przez prawo wspólnotowe.

22. Niestety nie mogę się w pełni zgodzić z woluntarystycznym stanowiskiem Komisji. Przedmiotem spraw *Data Delecta* i *Hayes* były roszczenia o zapłatę za towary dostarczone w ramach typowej transakcji transgranicznej, w związku z czym bez problemu można było stwierdzić, iż spór co do rodzaju środka procesowego stanowi część prawnego aspektu korzystania ze swobodnego przepływu towarów.

W sprawie *Saldanha* powodowie w postępowaniu przed sądem krajowym wnieśli do sądu krajowego o wydanie zarządzenia tymczasowego w celu zapobieżenia określonemu przekształceniu kapitałowemu pozwanej spółki, której byli akcjonariuszami. Trybunał poprzestał na przypomnieniu, że spośród środków prawnych ukierunkowanych na urzeczywistnienie swobody przed-

7 — B. Gracián, „*El Criticón*”, część pierwsza, rozdział VIII, wyd. Turner, Biblioteca Castro, Madrid 1993, str. 106.

8 — Wyroki z dnia 26 września 1996 r. w sprawie C-43/95 *Data Delecta* i *Forsberg*, Rec. str. I-4661; z dnia 20 marca 1997 r. w sprawie C-323/95 *Hayes*, Rec. str. I-1711 i z dnia 2 października 1997 r. w sprawie C-122/96 *Saldanha* i *MTS*, Rec. str. I-5325 (zwane dalej odpowiednio wyrokami w sprawach *Data Delecta*, *Hayes* i *Saldanha*).

siębiorczości art. 54 ust. 3 lit. g) Traktatu WE [obecnie, po zmianie, art. 44 ust. 2 lit. g) WE], upoważnia Radę i Komisję do koordynacji zabezpieczeń, jakie są wymagane w Państwach Członkowskich od spółek dla ochrony tak interesów wspólników, jak i osób trzecich. Sporny wymóg procesowy wchodził zatem w zakres stosowania Traktatu, a co za tym idzie, był on objęty zakazem dyskryminacji ze względu na przynależność państwową.

23. Nie można rozciągnąć tego orzecznictwa na niniejszą sprawę, jako że świadczenie na rzecz byłych jeńców wojennych nie zalicza się do korzyści, których przyznanie podlega ochronie w ramach technicznej definicji swobodnego przepływu pracowników, jak to wykazano powyżej. Zakres tego pojęcia jest węższy niż w przypadku swobodnego przepływu towarów, w związku z czym nie można stwierdzić, czy przeciwstawia się ona wszystkim środkom, które rzeczywiście lub potencjalnie mogą wywrzeć negatywny wpływ na wewnątrzwspólnotowe ruchy migracyjne.

24. Należy zatem zbadać, czy w świetle art. 17 WE i 18 WE J. Baldinger może wywieść samodzielne prawo z faktu posiadania statusu obywatela Unii Europejskiej.

Artykuł 18 ust. 1 WE przyznaje każdemu obywatelowi Unii prawo do swobodnego

przemieszczania się i przebywania na terytorium Państw Członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w Traktacie oraz w przepisach wydanych w celu jego wykonania.

Gdy na mocy Traktatu z Maastricht wprowadzone zostało obywatelstwo europejskie, co zostało uznane za nadzwyczaj symboliczne posunięcie⁹, nie było wątpliwości, iż zamiarem jego autorów było nadanie konstrukcji europejskiej prawdziwie politycznego wymiaru poprzez wzbudzenie poczucia przynależności do wspólnoty wspólnych wartości i ideałów. Robert Kovar przypominał, iż Jean Monnet — u progu zjednoczenia kontynentu — wyznał, iż jego założeniem nie jest stworzenie koalicji pomiędzy państwami, lecz wspieranie przy mierza pomiędzy ludźmi¹⁰.

25. Miałem już okazję podkreślić, iż ustanowienie obywatelstwa Unii, z czym się wiąże swobodny przepływ osób posiadających to obywatelstwo w obrębie wszystkich Państw Członkowskich, jest istotnym, jakościowym krokiem naprzód, gdyż uwalnia tę swobodę od jej elementów funkcjonalnych lub instrumentalnych (związku z daną działalnością

9 — R. Kovar i D. Simon, „La citoyenneté européenne”, *Cahiers de droit européen*, 1993, str. 290.

10 — R. Kovar, „L'émergence et l'affirmation du concept de citoyenneté européenne dans le processus d'intégration européenne”, [w:] *La citoyenneté européenne*, pod kierunkiem Ch. Philipa i P. Soldatos, wyd. Katedra Jean Monnet Uniwersytetu w Montrealu, Montreal 2000, str. 81.

gospodarczą lub z urzeczywistnieniem rynku wewnętrznego), podnosząc ją tym samym do rangi samoistnego, niezależnego prawa podmiotowego, nierozłącznie związanego ze *statusem* politycznym obywateli Unii¹¹. Świadectwem tej zmiany jakościowej jest fakt, iż swoboda przemieszczania się i przebywania, jako pojęcia autonomiczne, zostały ujęte w art. 45 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

26. Orzecznictwo w dziedzinie, która pretenduje do przekształcenia się w podstawowy status obywateli Państw Członkowskich, jest jeszcze skromne¹².

Niemniej wyroki z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie D'Hoop¹³ i z dnia 17 września 2002 r. w sprawie Baumbast i R¹⁴ potwierdzają, że ograniczenia i warunki, o których mowa w art. 18 WE, opierają się na koncepcji, zgodnie z którą wykonywanie przez obywateli Unii prawa do przebywania może zostać podporządkowane uzasadnionym interesom Państw Członkowskich, dodając, że zastosowanie tych ograniczeń i warunków następuje z uwzględnieniem granic wyznaczonych przez prawo wspólnotowe i w zgodzie z podstawowymi zasadami tego porządku prawnego, a w szczególności w zgodzie z zasadą proporcjonalności. Wobec powyższego przepisy krajowe wydawane w tym zakresie powinny być odpo-

wiednie i niezbędne do osiągnięcia zamierzanego celu¹⁵.

27. Przedmiotem ww. wyroku w sprawie D'Hoop był tymczasowy zasiłek przyznawany w Belgii młodzieży, która po ukończeniu nauki poszukuje pierwszej pracy. Przyznania tego zasiłku odmówiono obywatelce Belgii na tej podstawie, iż odbyła naukę w zakresie szkolnictwa ponadpodstawowego w innym Państwie Członkowskim.

Zdaniem Trybunału, powyższy przejaw dyskryminacji, mimo iż nie godził w swobodny przepływ pracowników w rozumieniu art. 39 WE ani też w żadną z tradycyjnych dziedzin uregulowanych w Traktacie, nie był jednak zgodny z zasadami, które leżą u podstaw instytucji obywatelstwa Unii, to znaczy gwarancją równego traktowania wobec prawa osób wykonujących swoje uprawnienia do przebywania na terenie Państw Członkowskich¹⁶.

Analizę proporcjonalności zastosowanego środka Trybunał rozpoczął od stwierdzenia, że ustawodawca krajowy miał prawo dążyć

11 — Opinia z dnia 26 listopada 1996 r. w sprawach połączonych C-65/95 i C-111/95 Shingara i Radiom (wyrok z dnia 17 czerwca 1997 r., Rec. str. I-3343), pkt 34.

12 — Wyrok z dnia 20 września 2001 r. w sprawie C-184/99 Grzelczyk, Rec. str. I-6193, pkt 31.

13 — Sprawa C-224/98, Rec. str. I-6191.

14 — Sprawa C-413/99, Rec. str. I-7091.

15 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Baumbast i R, pkt 90 i 91.

16 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie D'Hoop, pkt 35.

do ustalenia istnienia rzeczywistego powiązania pomiędzy wnioskodawcą a odnośnym geograficznym rynkiem pracy, niemniej orzekł, że ustanowienie jedyne go wymogu, dotyczącego miejsca uzyskania dyplomu ukończenia nauki w zakresie szkolnictwa ponadpodstawowego, miało charakter zbyt ogólny i jednostronny oraz że wykraczało poza środki niezbędne dla osiągnięcia zamierzonego celu¹⁷.

28. Powołany wyżej wyrok w sprawie Baumbast i R przyczynił się do uznania uprawnienia do przebywania na terenie Zjednoczonego Królestwa obywatela niemieckiego, który nie mógł już powoływać się na przepisy dotyczące swobodnego przepływu pracowników.

Trybunał orzekł, iż fakt odmowy możliwości pozostania w przyjmującym Państwie Członkowskim obywatela wspólnotowego, który posiadał wystarczające środki materialne, legalnie pracował i zamieszkiwał wraz z rodziną na jego terytorium przez wiele lat, nigdy nie był obciążeniem dla Skarbu Państwa i który posiadał pełne ubezpieczenie chorobowe dla siebie i rodziny w innym Państwie Członkowskim Unii, stanowi dysproporcjonalną ingerencję w wykonywanie prawa do przebywania przyznanego przez art. 18 ust. 1 WE¹⁸.

29. Z tych obu precedensów wynika, iż Trybunał skłania się ku przyznaniu obywatelom europejskim samoistnego prawa do przebywania, badając w każdym przypadku uzasadnienie dla wprowadzenia ograniczeń w wykonywaniu tego prawa.

30. Niedawno w wyroku z dnia 2 października 2003 r. w sprawie García Avello¹⁹ Trybunał zastosował podobne kryterium do belgijskiego unormowania cywilnoprawnego, które uniemożliwiało zarejestrowanie w księgach stanu cywilnego dzieci obywatela hiszpańskiego — posiadających podwójne obywatelstwo belgijskie i hiszpańskie — zgodnie z praktyką hiszpańską, to znaczy przy zastosowaniu kombinacji dwojga nazwisk: pierwszego nazwiska ojca i pierwszego nazwiska matki.

Moim zdaniem, sposób postępowania przyjęty przez Trybunał w tym wyroku może posłużyć jako wskazówka w niniejszej sprawie.

31. Wydaje się oczywiste, że zasady nadawania nazwisk patronimicznych nie podlegają regulacji prawa europejskiego, lecz należą do kompetencji Państw Członkowskich. Niemniej Państwa Członkowskie przy jej wykonywaniu powinny respektować postanowienia traktatów, w szczególności zaś te, które odnoszą się do swobody każdego

17 — Ibidem, pkt 38 i 39.

18 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Baumbast i R, pkt 92 i 93.

19 — Sprawa C-148/02, Rec. str. I-11613

obywatela Unii do przebywania na terytorium któregośkolwiek z Państw Członkowskich²⁰.

32. W sprawie Garcíá Avello w postępowaniu przed sądem krajowym istniał związek z prawem wspólnotowym, jako że dzieci powoda były obywatelami jednego z Państw Członkowskich i przebywały legalnie na terytorium innego Państwa Członkowskiego. W związku z powyższym mogły powołać się na art. 12 WE, który zakazuje wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową²¹.

33. Następnie w wyroku tym Trybunał posłużył się tradycyjnym pojęciem nierównego traktowania celem zbadania, czy w owej sprawie to nierówne traktowanie było uzasadnione z przyczyn obiektywnych i proporcjonalnych w stosunku do zamierzanego, uzasadnionego celu²².

34. W związku z powyższym mogę przyjąć, iż orzecznictwo to znajdzie zastosowanie, mutatis mutandis, do niniejszej sprawy.

35. Tak jak w przypadku zasad nadawania nazwiska w sprawie Garcíá Avello przyznanie świadczenia przewidzianego w ustawie związkowej, aczkolwiek obce prawu wspólnotowemu, powinno respektować jego podstawowe zasady.

36. J. Baldinger jest obywatelem szwedzkim, co oznacza, iż korzysta on bezspornie ze statusu obywatela Unii. Nie ulega jednak wątpliwości, iż rzeczony status nie powoduje rozszerzenia przedmiotowego zakresu stosowania Traktatu na przypadki wewnątrz krajowe, które w żaden sposób nie są powiązane z prawem wspólnotowym²³.

37. Oczywiście jest, że powód w postępowaniu przed sądem krajowym na długo przed przystąpieniem Austrii czy Szwecji do Wspólnot skorzystał z możliwości osiedlenia się w innym kraju. Ponadto w tym czasie, to jest w dniu 1 stycznia 1995 r., J. Baldinger nie mógł już być właściwie postrzegany za osobę migrującą, ponieważ przyjął on obywatelstwo państwa przyjmującego.

38. Okoliczność ta nie ma jednak rozstrzygającego znaczenia w niniejszej sprawie,

20 — Ibidem, pkt 25.

21 — Ibidem, pkt 27 i 29.

22 — Ibidem, pkt 31.

23 — Wyrok z dnia 5 czerwca 1997 r. w sprawach połączonych C-64/96 i C-65/96 Uecker i Jacquet, Rec. str. I-3171, pkt 23.

w której element transgraniczny polega na tym, że w jednym z Państw Członkowskich zamieszkuje obywatel, który w przeszłości posiadał obywatelstwo innego Państwa Członkowskiego. Nie należy zatem porównywać jego sytuacji z sytuacją obywateli przyjmującego go Państwa Członkowskiego, którzy zawsze posiadali to samo obywatelstwo. Jak pokazuje przedmiotowy spór, jego dawne obywatelstwo miałoby po upływie lat stanowić warunek korzystania przez niego z pewnych praw. W związku z tym w omawianej sprawie nie mamy do czynienia z przypadkiem wyłącznie wewnątrz krajowym.

39. Roszczenie J. Baldingera zasługuje na stosowną ochronę. Prawo wspólnotowe, jako instrument projektu integracyjnego, nie może przyznawać mu mniej korzystnego traktowania z tej tylko przyczyny, iż wybrał on obywatelstwo państwa, w którym zdecydował się on stale przebywać. Ograniczony i warunkowy charakter zrównania obywatela danego państwa i migranta wspólnotowego²⁴, przewidzianego przez Traktat uzasadnia możliwość nabycia obywatelstwa państwa przyjmującego w przypadku długiego okresu pobytu.

Jako że sytuacja prawna skarżącego nie jest całkowicie tożsama z sytuacją prawną obywateli państwa przyjmującego, znajduje się on faktycznie w sytuacji podobnej do sytuacji

obywatela, który korzysta z prawa do swobodnego przemieszczania się, a tym samym zasługuje na ochronę.

40. Twierdzę zatem, iż sprawa, z jaką mamy do czynienia w przypadku powoda w postępowaniu przed sądem krajowym, wchodzi w zakres stosowania prawa wspólnotowego.

Tym samym J. Baldingerowi przysługuje — zgodnie z art. 18 WE w związku z art. 12 WE — prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania w obrębie Państw Członkowskich, bez obawy, że stanie się ofiarą nieuzasadnionej dyskryminacji ze względu na swoją przynależność państwową.

41. Zakaz dyskryminacji wymaga, by porównywalne sytuacje były traktowane w identyczny sposób, zaś różne sytuacje — w sposób odmienny. Nierówne traktowanie może zostać uzasadnione jedynie wtedy, gdy opiera się ono na obiektywnych przyczynach niezależnych od obywatelstwa zainteresowanych osób i proporcjonalnych w stosunku do zamierzanego, uzasadnionego celu²⁵.

24 — Zobacz, tytułem przykładu terminy i treść zawarte w art. 39 ust. 3 WE lub art. 55 WE.

25 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie D'Hoop, pkt 36.

42. J. Baldinger, jak przyznano w postanowieniu odsyłającym, spełnia wszelkie przesłanki materialne niezbędne dla przyznania mu spornego świadczenia, *z wyjątkiem przesłanki posiadania obywatelstwa austriackiego w momencie złożenia wniosku*. W celu dokonania oceny ewentualnego nierównego traktowania należy wziąć pod uwagę sytuację dwóch osób, spełniających te przesłanki, z których jedna posiada obywatelstwo austriackie, zaś druga nie posiada już tego obywatelstwa, gdyż utraciła je poprzez nabycie nowego obywatelstwa. Pierwszej z tych osób przyznaje się świadczenie, natomiast drugiej odmawia się jego przyznania.

43. W postanowieniu odsyłającym brak jest jakichkolwiek wskazówek mogących uzasadnić takie nierówne traktowanie, podobnie jak brak jest wyjaśnienia, jakiemu celowi miałyby służyć przyznanie świadczenia.

44. Na rozprawie, na co już wcześniej wskazywałem, przedstawiciel rządu austriackiego powołał się wprawdzie na uprawnienie państwa do zastrzeżenia świadczeń na rzecz osób, które utrzymały więź z krajem pochodzenia, jednocześnie jednak przyznał, iż nierówne traktowanie można najprawdopodobniej wyjaśnić przeoczeniem ustawodawcy.

45. Można przypuszczać, iż przyznanie świadczenia finansowego jeńcom wojennym jest wyrazem uznania za ciężki próby, przez które przeszli. W każdym razie tak powinno być, aby zgodnie z orzecznictwem Trybunału²⁶ ta kategoria świadczeń została wyłączona z zakresu stosowania zasad, które regulują swobodny przepływ pracowników wewnątrz Wspólnoty.

W świetle tego konkretnego celu należy rozważyć, czy sporne ograniczenie jest adekwatne i proporcjonalne. Nie budzi wątpliwości, iż ograniczenie w przyznawaniu świadczenia, którego celem jest złożenie hołdu byłym jeńcom wojennym, którzy zachowali obywatelstwo austriackie, nie stanowi obiektywnej przyczyny *odmiennej od kryterium przynależności państwowej*, jak wymaga tego art. 12 WE. Przepis ustawy związkowej wprowadzający ograniczenia wywołuje te właśnie skutki, których próbowano uniknąć, wprowadzając zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową.

Z punktu widzenia uznania, na jakie zasługują jeńcy wojenni, nie różnią się oni między sobą tym, iż jedni zachowali obywatelstwo austriackie, a inni, tak jak powód w postępowaniu przed sądem krajowym, postanowili zamieszkać w innym kraju

²⁶ — Zobacz pkt 12 i 13 powyżej.

i uzyskać nowe obywatelstwo. Przeciwnie, wyłączenie osób, które nie są już dłużej Austriakami, bez innego rozsądnego uzasadnienia może zostać odebrane jako uchybienie godności osób, które znajdują się w sytuacji podobnej do tej, w jakiej znalazł się J. Baldinger.

46. Zważywszy, że możliwe wyjaśnienie nierównego traktowania jest nieadekwatne,

zbędna jest ocena jego proporcjonalności.

47. Obywatelstwo europejskie, choć samo w sobie nie może przyznać pełni praw tradycyjnie związanych z przynależnością do wspólnoty politycznej, powinno jednak przynajmniej zagwarantować możliwość zmiany obywatelstwa w ramach Unii, bez ponoszenia w związku z tym jakiegokolwiek uszczerbku w zakresie posiadanych uprawnień.

Wnioski

48. Wobec powyższych rozważań proponuję, aby na pytanie postawione przez Arbeits- und Sozialgericht Wien odpowiedzieć, że art. 12 WE i 17 WE sprzeciwiają się regulacji Państwa Członkowskiego, zgodnie z którą przyznanie świadczenia byłym jeńcom wojennym, w dowód uznania za ciężkie próby, przez które przeszli, uzależnione jest od faktu posiadania obywatelstwa tegoż Państwa Członkowskiego w momencie złożenia stosownego wniosku.