

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 11 stycznia 2007 r. *

W sprawie C-208/05

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Sozialgericht Berlin (Niemcy) postanowieniem z dnia 11 kwietnia 2005 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 12 maja 2005 r., w postępowaniu:

ITC Innovative Technology Center GmbH

przeciwko

Bundesagentur für Arbeit,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: A. Rosas, prezes izby, A. Borg Barthet, J. Malenovský, U. Lohmus i A. Ó Caoimh (sprawozdawca), sędziowie,

* Język postępowania: niemiecki.

rzecznik generalny: P. Léger,
sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 4 maja 2006 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu ITC Innovative Technology Center GmbH przez L.A. Wenderotha, Rechtsanwalt,
- w imieniu rządu niemieckiego przez M. Lumme i C. Schulze-Bahr, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez V. Kreuzschitz i I. Kaufmann-Bühler, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 5 października 2006 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- ¹ Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni przepisów art. 18 WE, 39 WE, 49 WE oraz art. 87 WE w związku z art. 81 WE, 85 WE i 86 WE, a także art. 3 i 7 rozporządzenia Rady EWG nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty (Dz.U. L 257, str. 2).

- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy ITC Innovative Technology Center GmbH (zwaną dalej „ITC”), prywatną agencją pośrednictwa pracy z siedzibą w Niemczech, a Bundesagentur für Arbeit (federalną agencją ds. zatrudnienia, zwaną dalej „Bundesagentur”) dotyczącego odmowy przez tę ostatnią zapłaty ITC kwoty wynikającej z bonu za pośrednictwo z uzasadnieniem, że zatrudnienie, które znalazła dla osoby poszukującej pracy, nie podlegało obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu w Niemczech.

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

- 3 Stosownie do art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 1612/68:

„1. Każdy obywatel państwa członkowskiego, bez względu na miejsce pobytu, ma prawo do podjęcia działalności jako pracownik najemny i prowadzenia tej działalności na terytorium innego państwa członkowskiego zgodnie z przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi dotyczącymi zatrudnienia obywateli tego państwa”.

- 4 Artykuł 2 tego rozporządzenia stanowi:

„Każdy obywatel państwa członkowskiego oraz każdy pracodawca prowadzący działalność na terytorium państwa członkowskiego mogą wymieniać między sobą oferty zatrudnienia, zawierać i wykonywać umowy o pracę, zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi, w sposób wolny od wszelkiej dyskryminacji”.

5 Artykuł 3 rozporządzenia nr 1612/68 stanowi:

„1. Na mocy niniejszego rozporządzenia nie stosuje się przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państwa członkowskiego, jeżeli:

- ograniczają lub uzależniają od spełnienia warunków, które nie dotyczą obywateli tego państwa, przyjmowanie wniosków, składanie ofert pracy, dostęp do zatrudnienia i jego wykonywanie przez cudzoziemców,
- mimo zakresu stosowania bez względu na przynależność państwową mają na celu lub są wyłącznym lub głównym skutkiem niedopuszczania obywateli innych państw członkowskich do oferowanego miejsca pracy.

[...]”.

6 Artykuł 7 ust. 1 i 2 tego samego rozporządzenia stanowi, co następuje:

„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.

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

Uregulowania krajowe

- 7 Kodeks socjalny (Sozialgesetzbuch, zwany dalej „SGB”) stanowi w księdze III, (zwanej dalej „SGB III”), w § 421g co następuje:

„1. Uprawnieni do bonu za pośrednictwo są pracownicy mający prawo do zasiłku dla bezrobotnych lub do pomocy społecznej z tytułu bezrobocia, którzy nie zostali zatrudnieni przed upływem trzech miesięcy pozostawania bez pracy, oraz pracownicy, którzy są zatrudnieni i korzystają z pomocy w ramach działań mających na celu tworzenie nowych miejsc pracy lub strukturalnej adaptacji na podstawie części szóstej rozdziału szóstego. Wydając bon za pośrednictwo, Bundesagentur zobowiązuje się do wypłacenia, zgodnie z poniższymi przepisami, prowizji należnej pośrednikowi, do którego pracownik zwrócił się i który znalazł mu zatrudnienie podlegające obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu w wymiarze nie niższym niż 15 godzin tygodniowo. Bon za pośrednictwo zachowuje ważność przez okres trzech miesięcy.

[...]”.

- 8 Stosownie do § 1 księgi IV SGB (zwanej dalej „SGB IV”):

„1. [...] Postanowienia niniejszej księgi, z wyłączeniem pierwszego i drugiego tytułu części czwartej oraz części piątej, mają również zastosowanie do promocji zatrudnienia.

[...]”.

9 Paragraf 3 SGB IV stanowi:

„Przepisy dotyczące obowiązku ubezpieczenia i prawa do ubezpieczenia obowiązują

1. w zakresie, w jakim wymagają istnienia działalności zarobkowej lub działalności gospodarczej wszystkich osób wykonujących jedną lub drugą działalność w ramach obowiązywania niniejszego kodeksu,

[...]”.

10 Stosownie do § 30 księgi I SGB:

„1. Postanowienia niniejszego kodeksu mają zastosowanie do wszystkich osób mających stałe lub zwykle miejsce zamieszkania na obszarze jego obowiązywania.

2. Postanowienia te nie uchybiają normom prawa ponadnarodowego lub międzynarodowego.

[...]”.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

- 11 W dniu 27 sierpnia 2003 r. ITC zawarła umowę o pośrednictwo z poszukującym pracy p. Halaczem. Umowa ta zobowiązywała ITC do udzielenia mu pomocy w znalezieniu pracy podlegającej obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu oraz do wykonania wszelkich czynności niezbędnych do podjęcia zatrudnienia.
- 12 Pan Halacz przedłożył ITC bon za zatrudnienie wydany mu przez Bundesagentur. Z bonu wynikało, że poszukujący pracy mógł zwrócić się do jednego lub kilku pośredników według własnego wyboru i że kwota określona w bonie zostanie wypłacona prywatnemu pośrednikowi, który doprowadzi do nawiązania stosunku pracy. Stosownie do odpowiednich postanowień SGB III wypłata wynagrodzenia jest w szczególności uzależniona od tego, czy zatrudnienie podlega obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu, od wymiaru świadczonej pracy, to jest przynajmniej 15 godzin tygodniowo, oraz od tego, czy uzgodniony okres zatrudnienia wynosi przynajmniej trzy miesiące.
- 13 W dniu 3 września 2003 r. wskutek działań ITC p. Halacz zawarł umowę o pracę na czas określony ze spółką mającą siedzibę w Niderlandach na okres od dnia 4 września 2003 r. do dnia 4 marca 2004 r. Pracodawca ten potwierdził, że chodzi o zatrudnienie podlegające obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu i że wymiar czasu pracy wynosi przynajmniej 15 godzin tygodniowo.
- 14 Pismem z dnia 15 września 2003 r. ITC zwróciła się do Bundesagentur o pierwszą wypłatę kwoty 1000 EUR, jaka wynikała z bonu za pośrednictwo, który równocześnie przedłożyła. Bundesagentur oddaliła ten wniosek decyzją administracyjną z dnia 2 października 2003 r. z uzasadnieniem, że zatrudnienie p. Halacza nie podlegało obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu na terytorium Niemiec.

- 15 Zażalenie wniesione przez ITC w dniu 16 października 2003 r. zostało oddalone przez Bundesagentur decyzją administracyjną z dnia 27 października 2003 r. z uzasadnieniem, że pojęcie obowiązkowego ubezpieczenia społecznego zostało zdefiniowane w § 1, 2 i 3 SGB IV, postanowieniach, które miały także zastosowanie do SGB III. Postanowienia dotyczące obowiązkowego ubezpieczenia społecznego jej zdaniem miały zatem zastosowanie do wszystkich osób zatrudnionych w ramach stosunku pracy na terytorium, na którym obowiązywał SGB, to jest na terytorium Niemiec.
- 16 W dniu 14 listopada 2003 r. ITC złożyła do Sozialgericht Berlin skargę o uchylenie decyzji Bundesagentur z dnia 2 października 2003 r. potwierdzonej decyzją wydaną w dniu 27 października 2003 r. w następstwie wniesionego przez nią zażalenia.
- 17 Stwierdzając, że § 421g ust. 1 zdanie drugie SGB III może być interpretowany w sposób zgodny z prawem wspólnotowym, sąd ten uznał, że w świetle samego tylko prawa niemieckiego przepis ten ma zastosowanie tylko do pracy świadczonej na terytorium, na którym obowiązuje SGB.
- 18 W tych okolicznościach Sozialgericht Berlin postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału o udzielenie odpowiedzi na następujące pytania prejudycjalne:

„1) W jakim zakresie wykładnia § 421g ust. 1 zdanie drugie SGB III narusza przepisy prawa wspólnotowego gwarantujące swobodny przepływ osób, w szczególności art. 18 WE i 39 WE oraz art. 3 i 7 rozporządzenia EWG nr 1612/68, przez to, że przez zatrudnienie podlegające obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu należy rozumieć jedynie zatrudnienie występujące na terytorium, na którym obowiązuje [SGB]?

- 2) a) W jakim zakresie jest możliwa i konieczna wykładnia tego przepisu zgodnie z prawem wspólnotowym w celu uniknięcia naruszenia opisanego w pytaniu pierwszym?
- b) W przypadku, gdyby nie była możliwa lub konieczna wykładnia tego przepisu zgodnie z prawem wspólnotowym: w jakim zakresie § 421g ust. 1 zdanie drugie SGB III narusza przepisy prawa wspólnotowego gwarantujące swobodny przepływ osób?
- 3) W jakim zakresie wykładnia § 421g ust. 1 zdanie drugie SGB III narusza przepisy prawa wspólnotowego gwarantujące swobodny przepływ usług i konkurencję, w szczególności art. 49 WE, 50 WE i 87 WE w związku z art. 81 WE, 85 WE i 86 WE lub innymi przepisami prawa wspólnotowego, stanowiąc, że przez zatrudnienie podlegające obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu należy rozumieć jedynie zatrudnienie występujące na terytorium, na którym obowiązuje [SGB]?
- 4) a) W jakim zakresie jest możliwa i konieczna wykładnia tego przepisu zgodnie z prawem wspólnotowym w celu uniknięcia ewentualnego naruszenia opisanego w pytaniu trzecim?
- b) W przypadku, gdyby nie była możliwa lub konieczna wykładnia tego przepisu zgodnie z prawem wspólnotowym: w jakim zakresie § 421g ust. 1 zdanie drugie SGB III narusza przepisy prawa wspólnotowego w zakresie, w jakim swobodny przepływ pracowników nie jest gwarantowany?"

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego i pytania drugiego lit. b) dotyczących swobodnego przepływu pracowników

¹⁹ Pytania sądu krajowego zasadniczo dotyczą tego, czy przepisy art. 39 WE oraz art. 3 i 7 rozporządzenia nr 1612/68 stoją na przeszkodzie temu, by przepis krajowy, taki jak § 421g ust. 1 zdanie drugie SGB III, przewidywał, że wypłata przez państwo członkowskie prywatnej agencji pośrednictwa pracy wynagrodzenia należnego tej agencji od osoby poszukującej pracy z tytułu zatrudnienia tej ostatniej, uzależniona była od warunku, zgodnie z którym znalezione przez pośrednika zatrudnienie podlega obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu na terytorium tego państwa.

²⁰ Przede wszystkim należy odpowiedzieć na argument rządu niemieckiego, zgodnie z którym prywatna agencja pośrednictwa, taka jak ITC, nie może powołać się ani na art. 39 WE, ani na rozporządzenie nr 1612/68 z tej racji, że działając jako pośrednik, a nie jako pracownik najemny, nie wchodzi ona w zakres podmiotowy tych przepisów. W tej kwestii odwołuje się on do wyroku z dnia 11 grudnia 1997 r. w sprawie C-55/96 Job Centre, zwanej „Job Centre II”, Rec. str. I-7119, pkt 13.

²¹ Artykuł 39 ust. 1 WE stanowi ogólnie, że zapewnia się swobodę przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty. Stosownie do ust. 2 i 3 tego artykułu swoboda ta obejmuje zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami państw członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy oraz z zastrzeżeniem ograniczeń uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia

publicznego; swoboda ta obejmuje prawo ubiegania się o rzeczywiście oferowane miejsca pracy, swobodnego przemieszczania się w tym celu po terytorium państw członkowskich, przebywania tam w celu podjęcia pracy na takich samych warunkach jak obywatele i pozostawania tam po ustaniu zatrudnienia.

- 22 Jednakże o ile pewnym jest, że prawo do swobodnego przemieszczania się, o którym mowa w art. 39 WE, działa na korzyść pracowników oraz poszukujących pracy (zob. podobnie wyrok z dnia 26 lutego 1991 r. w sprawie C-292/89 Antonissen, Rec. str. I-745, pkt 12 i 13), nic w brzmieniu tego artykułu nie wskazuje na to, by na prawo to nie mogły się powołać inne podmioty (zob. wyrok z dnia 7 maja 1998 r. w sprawie C-350/96 Clean Car Autoservice, Rec. str. I-2521, pkt 19).
- 23 Jak już Trybunał orzekł, prawu pracowników do pozbawionego dyskryminacji zatrudnienia i pozostawania w stosunku zatrudnienia, by było skuteczne, musi towarzyszyć prawo pracodawców do zatrudniania ich zgodnie z zasadami rządzącymi swobodnym przepływem pracowników (ww. wyrok w sprawie Clean Car Autoservice, pkt 20).
- 24 Jeżeli chodzi o prywatną agencję pośrednictwa pracy taką jak ITC, to zajmuje się ona kojarzeniem i pośredniczeniem między poszukującymi a oferującymi pracę. Umowa o pośrednictwo zawarta z osobą poszukującą pracy daje tej agencji od tego momentu status pośrednika, w zakresie w jakim reprezentuje ona taką osobę i szuka dla niej możliwości zatrudnienia.
- 25 W tych okolicznościach nie można wykluczyć, że prywatna agencja pośrednictwa może w pewnych okolicznościach skorzystać z praw bezpośrednio przyznanych pracownikom wspólnotowym przez art. 39 WE.

26 Dla swej skuteczności bowiem prawu pracowników do podjęcia, bez dyskryminacji, działalności zarobkowej i jej wykonywania na terytorium innego państwa członkowskiego winno towarzyszyć prawo pośredników, takich jak prywatna agencja pośrednictwa, udzielania im pomocy w znalezieniu zatrudnienia zgodnie z normami regulującymi swobodę przepływu pracowników.

27 Tego rodzaju wykładnia wyżej wskazanych norm tym bardziej nasuwa się w okolicznościach, takich jak te będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, gdzie prywatna agencja pośrednictwa zawarła umowę o pośrednictwo z osobą poszukującą pracy na podstawie wydanego tej ostatniej bonu za pośrednictwo, zgodnie z którym Bundesagentur zobowiązuje się pokryć koszty prywatnej agencji pośrednictwa, jeżeli doprowadzi ona do zawarcia przez tę osobę umowy o pracę spełniającej określone kryteria. W tych okolicznościach to do prywatnej agencji pośrednictwa, a nie do osoby poszukującej pracy, należy zwrócenie się do Bundesagentur z żądaniem pokrycia wynagrodzenia tej agencji.

28 Nic w uzasadnieniu Trybunału w wymienionym wyżej wyroku w sprawie Job Centre II nie stanowi przeszkody w takiej wykładni postanowień traktatu WE w dziedzinie swobodnego przepływu pracowników.

29 Po drugie, jeżeli chodzi o argument rządu niemieckiego, zgodnie z którym ITC nie może powołać się na prawa, o których stanowi art. 39 WE, z tej racji, że agencja ta ma siedzibę w jednym tylko państwie członkowskim, to należy przypomnieć, że normy traktatu w dziedzinie swobodnego przepływu osób i akty wydane dla ich wykonania nie mogą mieć zastosowania do działań, które nie mają żadnego łącznika z jakąkolwiek sytuacją regulowaną przez prawo wspólnotowe, i których wszystkie elementy o zasadniczym znaczeniu zamykają się w obrębie jednego państwa członkowskiego (wyroki z dnia 26 stycznia 1999 r. w sprawie C-18/95 Terhoeve, Rec. str. I-345, pkt 26 oraz 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).

30 Jednakże nawet gdyby prywatna agencja pośrednictwa z siedzibą w Niemczech, taka jak ITC, pragnęła powołać się na normy dotyczące swobodnego przepływu pracowników w stosunku do władz niemieckich, nie miałyby to wpływu na zastosowanie tych norm. W istocie agencja ta skarży się właśnie na gorsze traktowanie przez system bonów za pośrednictwo wprowadzony przez § 421g ust. 1 zdanie drugie SGB III polegające na tym, że osoba poszukująca pracy, dla której znalazła zatrudnienie, została lub mogłaby zostać gorzej potraktowana z tej racji, że zatrudnienie to znajdowało się w innym państwie członkowskim (zob. również podobnie ww. wyrok w sprawie Terhoeve, pkt 28).

31 Po trzecie, jeżeli chodzi o to, czy uregulowanie krajowe, takie jak to będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, stanowi ograniczenie dla swobodnego przepływu pracowników, to trzeba przypomnieć, że ogół przepisów traktatu dotyczących swobodnego przepływu osób służy ułatwieniu obywatelom Wspólnoty wykonywania wszelkiego rodzaju działalności zawodowej na obszarze Wspólnoty oraz stoi na przeszkodzie działaniom, które mogłyby stawiać ich w niekorzystnej sytuacji, gdyby pragnęli oni wykonywać działalność gospodarczą na obszarze innego państwa członkowskiego (wyrok z dnia 7 lipca 1988 r. w sprawach połączonych 154/87 i 155/87 Wolf i in., Rec. str. 3897, pkt 13; z dnia 15 grudnia 1995 r. w sprawie C-415/93 Bosman, Rec. str. I-4921, pkt 94; ww. wyrok w sprawie Terhoeve, pkt 37; z dnia 27 stycznia 2000 r. w sprawie C-190/98 Graf, Rec. str. I-493, pkt 21; z dnia 17 marca 2005 r. w sprawie C-109/04 Kranemann, Zb.Orz. str. I-2421, pkt 25).

32 W tych okolicznościach obywatele państw członkowskich mają w szczególności — wynikające bezpośrednio z traktatu — prawo opuszczenia państwa, którego są obywatelami, i udania się do innego państwa członkowskiego oraz pobytu w nim w celu wykonywania działalności gospodarczej (zob. w szczególności ww. wyroki w sprawie Bosman, pkt 95 i Terhoeve, pkt 38).

33 Uregulowania krajowe, które uniemożliwiają lub zniechęcają pracownika, będącego obywatelem jednego z państw członkowskich, do opuszczenia swego kraju w wykonaniu jego prawa do swobodnego przemieszczania się, stanowi przeszkodę dla tej

wolności, nawet jeśli uregulowania te mają zastosowanie bez względu na przynależność państwową pracowników, o których chodzi (ww. wyrok w sprawie Bosman, pkt 96; Terhoeve, pkt 39; Graf, pkt 23; wyrok z dnia 30 września 2003 r. w sprawie C-224/01 Köbler, Rec. str. I-10239, pkt 74; z dnia 2 października 2003 r. w sprawie C-232/01 Van Lent, Rec. str. I-11525, pkt 16 i ww. wyrok w sprawie Kranemann, pkt 26).

34 W istocie niezgodne z prawem do swobodnego przemieszczania się byłoby, gdyby w państwie, którego pracownik lub osoba poszukująca pracy są obywatelami, byli traktowani w sposób mniej korzystny, niż gdyby nie skorzystali z wprowadzonych traktatem ułatwień w zakresie przemieszczania się (zob. podobnie wyrok z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-224/02 D’Hoop, Rec. str. I-6191, pkt 30; oraz z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-224/02 Pusa, Rec. str. I-5763, pkt 18).

35 W zakresie, w jakim uregulowania krajowe stanowią, że państwo członkowskie wypłaci wynagrodzenie należne prywatnej agencji pośrednictwa pracy tylko wtedy, gdy zatrudnienie znalezione przez tę agencję podlega obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu w tym państwie, osoba poszukująca pracy, której ta agencja znalazła zatrudnienie podlegające obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu w innym państwie członkowskim, znajduje się w sytuacji mniej korzystnej niż w sytuacji, gdyby agencja, o której mowa, znalazła zatrudnienie w tym państwie członkowskim, ponieważ w takim przypadku osoba taka skorzystałaby na przejęciu obowiązku wypłaty wynagrodzenia należnego agencji pośrednictwa z tytułu zatrudnienia.

36 Uregulowanie takie, tworzące przeszkodę, która może zniechęcić osoby poszukujące pracy, w szczególności te, których środki finansowe są ograniczone, a w konsekwencji prywatne agencje pośrednictwa, do poszukiwania pracy w innym państwie członkowskim, gdy prowizja za zatrudnienie nie zostanie wypłacona przez państwo członkowskie, z którego takie osoby pochodzą, są co do zasady zakazane przez art. 39 WE. W konsekwencji nie ma potrzeby badania, czy miało miejsce naruszenie art. 3 i 7 rozporządzenia nr 1612/68.

- 37 Można zezwolić na działanie będące przeszkodą dla swobodnego przepływu pracowników wyłącznie w przypadku, gdy działanie to realizuje słuszny, zgodny z traktatem cel i jest uzasadnione nadrzędnym względem interesu ogólnego. W takim przypadku działanie takie musi być właściwe dla zapewnienia realizacji tego celu i nie może wykroczać poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie *Kranemann*, pkt 33).
- 38 Dlatego należy zbadać, czy działanie tego rodzaju, jak wprowadzenie niemieckiego systemu bonów za pośrednictwo, może być uzasadnione przede wszystkim przez okoliczność, że system ten stanowi nowy instrument polityki krajowego rynku pracy mający na celu usprawnienie pośrednictwa dla pracowników oraz zmniejszenie bezrobocia, po drugie, przez okoliczność, iż ma on na celu ochronę krajowych ubezpieczeń społecznych, którą można zrealizować tylko dzięki składkom uiszczanym do systemu krajowego, i który poniósłby straty, jeżeli chodzi o składki, w przypadku zatrudnienia osób poszukujących pracy w innych państwach członkowskich, i wreszcie przez okoliczność, że ma on na celu ochronę krajowego rynku pracy przed utratą wykwalifikowanej siły roboczej.
- 39 Jeżeli chodzi o pierwsze uzasadnienie, przypomnieć należy, że do państw członkowskich należy wybór działań pozwalających na realizację celów, do których zmierzają one w dziedzinie zatrudnienia. Trybunał przyznał, że państwa członkowskie dysponują dużym zakresem uznania przy realizacji tego uprawnienia. Co więcej, nie można kwestionować, że promocja zatrudnienia stanowi słuszny cel polityki społecznej (zob. w odniesieniu do równości traktowania pracowników mężczyzn i kobiet wyroki z dnia 9 lutego 1999 r. w sprawie *C-167/97 Seymour Smith i Perez*, Rec. str. I-623, pkt 71 i 74, a także z dnia 11 września 2003 r. w sprawie *C-77/02 Steinicke*, Rec. str. I-9027, pkt 61 i 62).
- 40 Jednakże zakres uznania, którym dysponują państwa członkowskie w dziedzinie polityki społecznej, nie może stanowić uzasadnienia dla naruszenia praw podmiotów

indywidualnych wynikających z postanowień traktatu gwarantujących ich podstawowe wolności (zob. ww. wyrok w sprawie Terhoeve, pkt 44; Seymour Smith i Perez, pkt 75 oraz Steinicke, pkt 63).

41 Tymczasem zwykle ogólne stwierdzenia dotyczące zdolności systemu bonów za pośrednictwo, o którym mowa, do usprawnienia pośrednictwa dla pracowników, a także do zmniejszenia bezrobocia w Niemczech nie mogą wystarczyć do wykazania, że cel tego systemu uzasadnia ograniczenie wykonywania jednej z podstawowych wolności prawa wspólnotowego ani też do racjonalnego wykazania, że wybrane środki są lub mogłyby być właściwe do realizacji tego celu.

42 To samo odnosi się do drugiego uzasadnienia opartego na ochronie niemieckiego systemu ubezpieczeń społecznych. Istnienie bowiem związku przyczynowego między utratą składek na ubezpieczenie społeczne w Niemczech a zatrudnieniem osoby poszukującej pracy w innym państwie członkowskim nie zostało wykazane. Co więcej, uwzględniając wysoki poziom bezrobocia w Niemczech, nie jest oczywistym, że wolne stanowisko pracy w tym państwie pozostanie wolne dłużej z tego powodu, że osoba poszukująca pracy znalazła zatrudnienie w innym państwie członkowskim.

43 O ile prawdą jest, że ryzyko zaburzenia równowagi finansowej systemu zabezpieczenia społecznego może stanowić nadrzędny wzgląd interesu ogólnego (zob. w szczególności wyrok z dnia 28 kwietnia 1998 r. w sprawie C-158/96 Kohll, Rec. str. I-1931, pkt 41), to ryzyko takie nie zostało w tym konkretnym przypadku wykazane. W istocie straty w składkach niemieckiego systemu ubezpieczeń społecznych można miarkować. Po pierwsze, gdy osoba poszukująca pracy zatrudniona w innym państwie członkowskim nie jest już zobowiązana odprowadzać składek w państwie członkowskim pochodzenia, to ostatnie nie jest już zobowiązane do wypłacania jej zasiłku dla bezrobotnych. Po drugie, sam charakter swobodnego przepływu pracowników ustanowionego przez traktat zakłada, że wyjazd pracownika do innego państwa członkowskiego może zostać skompensowany przez przybycie pracownika pochodzącego z innego państwa członkowskiego.

44 Zakładając nawet, że organizacja rynku pracy, włączając w to zapobieganie utracie wykwalifikowanej siły roboczej, mogła w określonych okolicznościach i po spełnieniu pewnych warunków uzasadniać ograniczenia w swobodnym przepływie pracowników, to należy w każdym razie wskazać, że uregulowanie krajowe, takie jak to w postępowaniu przed sądem krajowym, wychodzi poza to, co wydaje się konieczne dla osiągnięcia założonych celów. Cele tego rodzaju nie mogą uzasadniać systematycznej odmowy skorzystania z bonów za pośrednictwo osobom poszukującym pracy, które zostały zatrudnione w innych państwach. W istocie działanie tego rodzaju oznaczałoby wręcz zanegowanie swobodnego przepływu pracowników, o którym stanowi art. 39 WE mający na celu zagwarantowanie wspólnotowym pracownikom i osobom poszukującym pracy dostępu do wybranej przez nich pracy i do jej wykonywania na terytorium innego państwa członkowskiego (zob. w odniesieniu do swobody przedsiębiorczości, wyrok z dnia 5 listopada 2002 r. w sprawie C-208/00 *Überseering*, Rec. str. I-9919, pkt 93).

45 W tych okolicznościach na pytanie pierwsze oraz na pytanie drugie lit. b) należy odpowiedzieć, iż art. 39 WE stoi na przeszkodzie temu, by uregulowanie krajowe, takie jak § 421g ust. 1 zdanie drugie SGB III, przewidywało, że wypłata przez państwo członkowskie prywatnej agencji pośrednictwa wynagrodzenia należnego tej agencji od osoby poszukującej zatrudnienia z tytułu zatrudnienia tej ostatniej uzależnione było od spełnienia warunku, zgodnie z którym znalezione przez tego pośrednika zatrudnienie podlega obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu na terytorium tego państwa.

W przedmiocie pytania trzeciego

46 Pytanie sądu krajowego dotyczy zasadniczo tego, czy art. 49 WE i 50 WE stoją na przeszkodzie temu, by przepis krajowy, taki jak § 421g ust. 1 zdanie drugie SGB III, stanowił, że wypłata przez państwo członkowskie prywatnej agencji pośrednictwa pracy wynagrodzenia należnego tej agencji od osoby poszukującej pracy z tytułu

zatrudnienia tej ostatniej, uzależniona była od warunku, zgodnie z którym znalezione przez pośrednika zatrudnienie podlega obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu na terytorium tego państwa. Po drugie, pyta, czy takiemu uregulowaniu stoi na przeszkodzie art. 87 WE w związku z art. 81 WE, 85 WE i 86 WE.

W przedmiocie postanowień traktatu dotyczących pomocy państwa

⁴⁷ W tej kwestii z postanowienia odsyłającego wynika, że Sozialgericht Berlin chce się zasadniczo dowiedzieć, czy bony za pośrednictwo, o których mowa w art. 421g ust. 1 zdanie drugie SGB III, stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 WE w zakresie, w jakim zwolnienie osoby poszukującej pracy z jej zobowiązania do zapłaty prywatnej agencji pośrednictwa wynagrodzenia należnego tej ostatniej z tytułu znalezionej dlań zatrudnienia może uprzywilejować owe agencje pośrednictwa.

⁴⁸ Należy tutaj przypomnieć, po pierwsze, że jedynie do sędziego krajowego, który rozpatruje spór, i musi wziąć odpowiedzialność za orzeczenie sądowe, które ma być wydane, należy ocena, przy uwzględnieniu szczególnych okoliczności każdej sprawy, zarówno niezbędności orzeczenia w trybie prejudycjalnym dla wydania przez niego wyroku, jak też istotności pytania zadanego Trybunałowi (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Bosman, pkt 59).

⁴⁹ Tym niemniej Trybunał uznał, że nie może odpowiadać na zadane przez sąd krajowy pytanie, gdy oczywistym jest, że wykładnia lub ocena ważności normy wspólnotowej, o którą wnioskuje sąd krajowy, nie ma żadnego związku z okolicznościami lub przedmiotem sporu w postępowaniu przed sądem krajowym, gdy problem jest hipotetyczny lub gdy Trybunał nie zna okoliczności faktycznych lub stanu prawnego

niezbędnego do udzielenia użytecznej odpowiedzi na zadane mu pytanie (zob. w szczególności wyrok z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie C-36/99 *Idéal tourisme*, Rec. str. I-6049, pkt 20).

50 W niniejszej sprawie sąd krajowy nie wyjaśnia znaczenia, jakie w toczącym się przed nim sporze ma ewentualna kwalifikacja systemu bonów za pośrednictwo, wprowadzonego przez będące przedmiotem sporu uregulowania, jako pomocy państwa.

51 Co więcej, o ile sąd ten wyjaśnia w ogólny sposób funkcjonowanie systemu bonów za pośrednictwo będącego przedmiotem sporu w postępowaniu przed sądem krajowym, to brak konkretnych wskazówek dotyczących istnienia lub braku korzyści oraz wpływu tego systemu na handel między państwami członkowskimi nie pozwala na weryfikację faktu, czy jest on zgodny ze wspólnotowymi przepisami mającymi zastosowanie w dziedzinie pomocy państwowej (zob. podobnie wyrok z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie C-379/98 *PreussenElektra*, Rec. str. I-2099, pkt 58–62 oraz postanowienie z dnia 8 października 2002 r. w sprawie C-190/02 *Viacom*, Rec. str. I-8287, pkt 21).

52 W braku wystarczających wskazówek nie jest możliwe wyodrębnienie konkretnego problemu dotyczącego wykładni, który może zostać podniesiony w stosunku do przepisów prawa wspólnotowego w dziedzinie konkurencji, o których wykładnię prosi sąd krajowy. Tymczasem wymóg dokładności w odniesieniu do kontekstu faktycznego i prawnego ma szczególne znaczenie w dziedzinie konkurencji, która charakteryzuje się skomplikowanymi sytuacjami faktycznymi i prawnymi (postanowienie z dnia 19 marca 1993 r. w sprawie C-157/92 *Banchero*, Rec. str. I-1085, pkt 5; wyrok z dnia 13 kwietnia 2000 r. w sprawie C-176/96 *Lehtonen i Castors Braine*, Rec. str. I-2681, pkt 22 oraz postanowienie z dnia 28 czerwca 2000 r. w sprawie C-116/00 *Laguillaumie*, Rec. str. I-4979, pkt 19).

53 W świetle powyższego nie ma potrzeby udzielenia odpowiedzi na tę część pytania trzeciego.

W przedmiocie swobody świadczenia usług

- 54 Na wstępie należy przypomnieć, że działalność pośrednictwa pracy stanowi, zgodnie z orzecznictwem, świadczenie usług w rozumieniu art. 49 WE i 50 WE (zob. wyrok z dnia 18 stycznia 1979 r. w sprawach połączonych 110/78 i 111/78 Van Wese-mael, Rec. str. 35, pkt 7 oraz z dnia 17 grudnia 1981 r. w sprawie 279/80 Webb, Rec. str. 3305, pkt 8 i 9).
- 55 Jeżeli chodzi o kwestię, czy uregulowanie krajowe, takie jak to będące przedmiotem sporu w postępowaniu przed sądem krajowym, zawiera ograniczenie zabronione przez art. 49 WE, to należy przypomnieć, że w świetle utrwalonego orzecznictwa swoboda świadczenia usług wymaga nie tylko zniesienia wszelkich form dyskryminacji wobec usługodawcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim ze względu na jego przynależność państwową, ale także zniesienia wszelkich ograniczeń, nawet jeśli są one stosowane zarówno wobec usługodawców krajowych, jak i pochodzących z innych państw członkowskich, które mogą zakazać, ograniczyć lub uczynić mniej atrakcyjną działalność usługodawcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim, gdzie świadczy on analogiczne usługi (zob. w szczególności wyrok z dnia 18 czerwca 1998 r. w sprawie C-266/96 Corsica Ferries France, Rec. str. I-3949, pkt 56; z dnia 23 listopada 1999 r. w sprawach połączonych C-369/96 i C-376/96 Arblade i in., Rec. str. I-8453, pkt 33 oraz z dnia 20 lutego 2001 r. w sprawie C-205/99 Analir i in., Rec. str. I-1271, pkt 21).
- 56 Stosując tę normę, na swobodę świadczenia usług, wbrew argumentacji rządu niemieckiego, może powołać się przedsiębiorstwo w stosunku do państwa, w którym ma ono siedzibę, gdy usługi są świadczone na rzecz świadczeniobiorców mających siedzibę w innym państwie członkowskim, i bardziej ogólnie, we wszystkich przypadkach, gdzie usługodawca oferuje swe usługi na terytorium państwa członkowskiego innego niż to, w którym ma siedzibę (zob. w szczególności wyrok z dnia 5 października 1994 r. w sprawie C-381/93 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. I-5145, pkt 14).

- 57 Uzależniając zapłatę za bon za pośrednictwo od spełnienia warunku, zgodnie z którym osoba poszukująca zatrudnienia otrzyma zatrudnienie podlegające obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu na terytorium kraju, przepis krajowy, taki jak ten będący przedmiotem sporu w postępowaniu przed sądem krajowym, wprowadza ograniczenie w swobodnym przepływie usług ze względu na miejsce wykonania usługi.
- 58 W istocie przepis taki może negatywnie wpłynąć na świadczeniobiorcę, to jest w niniejszym przypadku na osobę poszukującą pracy, która w sytuacji, gdy znalezione przez prywatną agencję pośrednictwa zatrudnienie znajduje się w innym państwie członkowskim, sama musi zapłacić wynagrodzenie tej agencji.
- 59 Jeżeli chodzi o prywatną agencję pośrednictwa będącą usługodawcą, oczywiście o ile może ona kontynuować swą działalność pośrednictwa w innych państwach członkowskich, to okoliczność znalezienia dla osoby poszukującej pracy zatrudnienia w innym państwie członkowskim oznacza, że wynagrodzenie nie zostanie już zapłacone przez Bundesagentur, lecz obciążać będzie samą osobę poszukującą pracy. Dlatego o ile działalność tej agencji nie jest wyłączona, to możliwość rozciągnięcia jej na inne państwa członkowskie będzie ograniczona, ponieważ to generalnie właśnie w związku z istnieniem systemu bonów za pośrednictwo znaczna część osób poszukujących pracy skorzystałaby z usług tej agencji oraz to także na podstawie tego systemu ta ostatnia mogłaby znajdować osobie poszukującej pracy zatrudnienie w innym państwie członkowskim bez ponoszenia ryzyka nieotrzymania płatności.
- 60 Jeżeli chodzi o fakt, czy istnieje także przeszkoda dla swobodnego świadczenia usług przez agencje pośrednictwa pracy z siedzibą poza terytorium Niemiec, należy wskazać, że ma to w świetle okoliczności sporu przed sądem krajowym charakter hipotetyczny, a zatem nie ma w tym konkretnym przypadku potrzeby udzielania odpowiedzi na to pytanie.

61 Wreszcie, jeżeli chodzi o to, czy tego typu przeszkodę można uzasadnić, skoro motywy podniesione dla uzasadnienia takiej przeszkody dla swobodnego świadczenia usług są identyczne z motywami omówionymi w pkt 37–44 niniejszego wyroku w odniesieniu do swobodnego przepływu pracowników, to należy stwierdzić, że przepis krajowy, taki jak § 421g ust. 1 zdanie drugie SGB III, wykracza poza to, co konieczne dla osiągnięcia zamierzonych celów.

62 W świetle powyższych rozważań należy na trzecie pytanie odpowiedzieć w ten sposób, że art. 49 WE i 50 WE stoją na przeszkodzie temu, by uregulowanie krajowe, takie jak § 421g ust. 1 zdanie drugie SGB III, przewidywało, że wypłata przez państwo członkowskie prywatnej agencji pośrednictwa wynagrodzenia należnego tej agencji od osoby poszukującej zatrudnienia z tytułu zatrudnienia tej ostatniej, uzależnione było od spełnienia warunku, zgodnie z którym znalezione przez tego pośrednika zatrudnienie podlega obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu na terytorium tego państwa.

W przedmiocie pytania pierwszego dotyczącego obywatelstwa Unii Europejskiej

63 Pytanie sądu krajowego dotyczy zasadniczo tego, czy art. 18 WE stoi na przeszkodzie takiemu przepisowi krajowemu jak § 421g ust. 1 zdanie drugie SGB III.

64 W tej kwestii wystarczy przypomnieć, że art. 18 WE, ustanawiający w sposób ogólny prawo każdego obywatela Unii do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, znajduje swój szczególnie wyraz w art. 39 WE i art. 49 WE, jeżeli chodzi o swobodny przepływ pracowników i swobodę świadczenia usług.

⁶⁵ Zatem w zakresie, w jakim sprawa przed sądem krajowym wchodzi w zakres tych ostatnich przepisów nie jest konieczne orzekanie w przedmiocie wykładni art. 18 WE (zob. wyrok z dnia 26 listopada 2002 r. w sprawie C-100/01 Oteiza Olazabal, Rec. str. I-10981, pkt 26 oraz z dnia 6 lutego 2003 r. w sprawie C-92/01 Stylianakis, Rec. str. I-1291, pkt 20).

W przedmiocie pytania drugiego lit. a) oraz pytania czwartego lit. a)

⁶⁶ Pytania sądu krajowego dotyczą zasadniczo tego, w jakim zakresie możliwa jest i konieczna wykładnia przepisu prawa krajowego w sposób zgodny z prawem wspólnotowym.

⁶⁷ Na wstępie trzeba przypomnieć, że przepisy art. 39 WE, 49 WE i 50 WE nadają jednostkom prawa, na które mogą się one powołać przed sądami i które sądy krajowe mają obowiązek chronić (zob. wyrok z dnia 3 grudnia 1974 r. w sprawie 33/74 Van Binsbergen, Rec. str. 1299, pkt 26 oraz wyrok z dnia 4 grudnia 1974 r. w sprawie 41/74 Van Dyn, Rec. str. 1337, pkt 7).

⁶⁸ Zgodnie z ustalonym orzecznictwem do sądu krajowego należy, w ramach maksymalnego zakresu uznania, jakie daje mu prawo krajowe, dokonanie wykładni oraz zastosowanie przepisu prawa krajowego zgodnie z wymogami prawa wspólnotowego (zob. wyrok z dnia 4 lutego 1988 r. w sprawie 157/86 Murphy i in., Rec. str. 673, pkt 11 oraz z dnia 26 września 2000 r. w sprawie C-262/97 Engelbrecht, Rec. str. I-7321, pkt 39).

69 Jeżeli takie zgodne zastosowanie nie jest możliwe, sąd krajowy ma obowiązek zastosowania w całości prawa wspólnotowego i ochrony praw, jakie nadaje ono jednostkom, nie stosując w razie potrzeby sprzecznego z nim przepisu krajowego (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Murphy i in., pkt 11; z dnia 29 kwietnia 1999 r. w sprawie C-224/97 Ciola, Rec. str. I-2517, pkt 26 praw ww. wyrok w sprawie Engelbrecht, pkt 40).

70 Stąd też na pytanie drugie lit. a) oraz pytanie czwarte lit. a) należy odpowiedzieć w ten sposób, że to do sądu krajowego należy — w ramach maksymalnego zakresu uznania, jakie daje mu prawo krajowe — dokonanie wykładni oraz zastosowanie przepisu prawa krajowego zgodnie z wymogami prawa wspólnotowego, a w razie, gdy taka wykładnia zgodna nie jest możliwa — w odniesieniu do postanowień traktatu, które nadają jednostkom prawa, na które mogą się one powołać przed sądami i które sądy krajowe mają obowiązek chronić — pominięcie stosowania każdego przepisu prawa krajowego, który byłby sprzeczny z takimi postanowieniami.

W przedmiocie kosztów

71 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 (trzecia izba) orzeka, co następuje:

- 1) Artykuły 39 WE, 49 WE i 50 WE stoją na przeszkodzie temu, by uregulowanie krajowe, takie jak § 421g ust. 1 zdanie drugie niemieckiego kodeksu

socjalnego, przewidywało, że wypłata przez państwo członkowskie prywatnej agencji pośrednictwa wynagrodzenia należnego tej agencji od osoby poszukującej zatrudnienia z tytułu zatrudnienia tej ostatniej uzależnione było od spełnienia warunku, zgodnie z którym znalezione przez tego pośrednika zatrudnienie podlega obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu na terytorium tego państwa.

- 2) Do sądu krajowego należy — w ramach maksymalnego zakresu uznania, jakie daje mu prawo krajowe — dokonanie wykładni oraz zastosowanie przepisu prawa krajowego zgodnie z wymogami prawa wspólnotowego, a w razie, gdy taka wykładnia zgodna nie jest możliwa — w odniesieniu do postanowień traktatu WE, które nadają jednostkom prawa, na które mogą się one powołać przed sądami i które sądy krajowe mają obowiązek chronić — pominięcie stosowania każdego przepisu prawa krajowego, który byłby sprzeczny z takimi postanowieniami.

Podpisy