

KRANEMANN

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 17 marca 2005 r. *

W sprawie C-109/04

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Bundesverwaltungsgericht (Niemcy) postanowieniem z dnia 17 grudnia 2003 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 2 marca 2004 r., w postępowaniu:

Karl Robert Kranemann

przeciwko

Land Nordrhein-Westfalen

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: P. Jann, prezes izby, K. Lenaerts (sprawozdawca), N. Colneric, K. Schiemann i E. Levits, sędziowie,

* Język postępowania: niemiecki.

rzecznik generalny: L. A. Geelhoed,
sekretarz: R. Grass,

uwzględniając procedurę pisemną,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- przez K. R. Kranemanna we własnym imieniu,
- w imieniu Land Nordrhein-Westfalen przez Statthaltera, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez G. Rozeta i H. Kreppela, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 27 stycznia 2005 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 48 WE (obecnie, po zmianie, art. 39 WE). Wniosek ten został złożony

w ramach postępowania w sprawie skargi wniesionej przez K. R. Kranemanna, aplikanta, który odbył część aplikacji w Zjednoczonym Królestwie, na odmowę przez Land Nordrhein-Westfalen zwrócenia mu kosztów podróży odbytej poza terytorium niemieckim w celu dotarcia do miejsca odbywania aplikacji.

Krajowe ramy prawne

- 2 Przepisy § 7 ust. 4 akapit czwarty i piąty rozporządzenia w sprawie przyznawania dodatku za rozłąkę (Verordnung über die Gewährung von Trennungentschädigung, zwanego dalej „TEVO”) wydane go przez Land Nordrhein-Westfalen z dnia 29 kwietnia 1988 r., w brzmieniu z dnia 27 czerwca 1994 r. obowiązującym w niniejszej sprawie (GVBl. NW 1994, str. 444) stanowi, że w przypadku urzędników służby cywilnej zatrudnionych na czas określony odbywających praktykę za granicą w miejscu przez nich wybranym, dzienna dieta i dodatek mieszkaniowy obliczane są wyłącznie według stawek stosowanych do podróży służbowej na terytorium państwowym. Poniesione koszty podróży zwracane są tylko za odcinek podróży do niemieckiej miejscowości granicznej i z powrotem, regularnym środkiem transportu i w drugiej klasie.

- 3 Analogiczne uregulowanie na mocy przepisów § 5 ust. 4 w związku z § 7 ust. 7 TEVO stosowane jest do kosztów podróży poniesionych w celu powrotu do miejsca stałego zamieszkania w okresie odbywania praktyki.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytanie prejudycjalne

- 4 W trakcie aplikacji obowiązkowo poprzedzającej drugi egzamin państwowy z zakresu prawa K. R. Kranemann jako urzędnik służby cywilnej zatrudniony na czas określony odbył w dniach od 1 sierpnia do 30 listopada 1995 r. praktykę w kancelarii adwokackiej w Londynie (Zjednoczone Królestwo).
- 5 W tym okresie K. R. Kranemann otrzymał od Land Nordrhein-Westfalen dodatek za rozłąkę w wysokości 1686,68 DEM obok wynagrodzenia z tytułu aplikacji. Złożony przez niego wniosek o zwrot kosztów podróży w obie strony między jego miejscem stałego zamieszkania, Akwizgranem (Niemcy), a miejscem odbywania praktyki, jak również kosztów podróży do miejsca stałego zamieszkania na weekend, został przyjęty wyłącznie w wysokości 83,25 DEM, odpowiadającej dziennej diecie za kilkudniową podróż służbową oraz dodatkowi mieszkaniowemu. Natomiast z tego powodu, że TEVO ogranicza zwrot kosztów podróży do wysokości niezbędnej do odbycia podróży w dwie strony od miejsca stałego zamieszkania do niemieckiej granicy, a Akwizgran znajduje się na niemieckiej granicy, K. R. Kranemannowi nie zwrócono pozostałych kosztów podróży w wysokości 539,60 DEM.
- 6 Ponieważ skarga złożona przez K. R. Kranemanna na tę odmowę została oddalona w pierwszej instancji oraz w postępowaniu odwoławczym, wniósł on zatem kasację do Bundesverwaltungsgericht.
- 7 W postanowieniu odsyłającym sąd ten zauważył, że w orzecznictwie Trybunału nie wyjaśniono dotychczas kwestii, czy pojęcie pracownika w rozumieniu art. 48 traktatu obejmuje urzędników służby cywilnej zatrudnionych na czas określony, odbywających aplikację („Rechtsreferendare” lub „aplikanci”).

- 8 Ponadto sąd ten stawia pytanie, czy odmowa zwrotu poniesionych kosztów podróży odbytej poza terytorium państwowym stanowi jako taka wystarczająco bezpośrednie ograniczenie swobodnego przepływu osób oraz czy w danym przypadku art. 48 traktatu nakłada obowiązek zwrotu kosztów powrotu do miejsca stałego zamieszkania w okresie odbywania praktyki obok kosztów podróży do i z miejsca odbywania praktyki za granicą.
- 9 Sąd krajowy stawia wreszcie pytanie, czy ewentualne naruszenie swobodnego przepływu osób może być uzasadnione względami budżetowymi oraz czy takie względy mogą zasadniczo prowadzić do odmowy przyznania aplikantom dodatku za rozłąkę oraz zwrotu kosztów podróży.
- 10 W tych okolicznościach Bundesverwaltungsgericht postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy przepis prawa krajowego przyznający aplikantowi, odbywającemu część aplikacji w wybranym przez siebie miejscu znajdującym się w innym państwie członkowskim, prawo do zwrotu kosztów podróży wyłącznie za odcinek podróży odbytej na terytorium państwowym jest zgodny z art. [48 traktatu]?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

- 11 Na wstępie należy ustalić, czy sytuacja aplikanta odbywającego część aplikacji w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie jego obywatelstwa wchodzi w zakres art. 48 traktatu.

W przedmiocie zakresu stosowania art. 48 traktatu

- 12 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem pojęcie „pracownika” w rozumieniu art. 48 traktatu ma wymiar wspólnotowy i nie powinno być interpretowane zwiężająco. Za „pracownika” należy uważać każdą osobę, która wykonuje czynności rzeczywiste i efektywne, przy czym bez znaczenia są czynności wykonywane na tak niewielką skalę, że można je jedynie uznać za marginalne i pomocnicze. Zgodnie z tym orzecznictwem cechą charakterystyczną stosunku pracy jest to, że przez pewien okres jedna osoba świadczy usługi na rzecz innej osoby pod jej kierownictwem, w zamian za co otrzymuje wynagrodzenie (zob. w szczególności wyroki: z dnia 3 lipca 1986 r. w sprawie 66/85 Lawrie-Blum, Rec. str. 2121, pkt 16 i 17; z dnia 26 lutego 1992 r. w sprawie C-3/90 Bernini, Rec. str. I-1071, pkt 14 oraz z dnia 7 września 2004 r. w sprawie C-456/02 Trojani, Zb.Orz. str. I-7573, pkt 15).
- 13 W odniesieniu do osób odbywających praktykę przygotowawczą Trybunał orzekł, że jeżeli praktyka jest odbywana w warunkach rzeczywistego i efektywnego zatrudnienia, fakt jej uznawania za praktyczne przygotowanie do wykonywania zawodu nie stanowi przeszkody w stosowaniu art. 48 traktatu (ww. wyroki w sprawie Lawrie-Blum, pkt 19 oraz w sprawie Bernini, pkt 15).
- 14 Jak stwierdził Trybunał w wyroku z dnia 7 grudnia 2000 r. w sprawie Schnorbus (C-79/99, Rec. str. I-10997, pkt 28), aplikacja prawnicza przewidziana w Niemczech stanowi okres szkolenia będący warunkiem koniecznym dostępu do zatrudnienia w sądownictwie lub do innych wyższych stanowisk w służbie cywilnej.
- 15 W odniesieniu do czynności wykonywanych przez aplikantów z postanowienia odsyłającego wynika po pierwsze, że w ramach aplikacji wymaga się od nich

praktycznego wykorzystywania umiejętności nabytych podczas studiów, przez co uczestniczą oni pod kierownictwem osoby prowadzącej aplikację w czynnościach przez nią wykonywanych, a po drugie, że aplikanci otrzymują w trakcie tej praktyki wynagrodzenie w formie zasiłku na utrzymanie.

- 16 W przeciwieństwie do twierdzenia Land Nordrhein-Westfalen z zakresu stosowania art. 48 traktatu nie można wyłączyć takiego stosunku pracy tylko na podstawie faktu, że, po pierwsze, wynagrodzenie wypłacane aplikantom stanowi wyłącznie zasiłek na utrzymanie, a po drugie, że przyznanie przez państwo takiego wynagrodzenia aplikantom, którzy odbywają praktykę poza sektorem publicznym, nie może być uznawane za świadczenie wzajemne wobec wykonanych przez nich świadczeń.
- 17 Z utrwalonego orzecznictwa wynika w istocie, że ani ograniczona wysokość wynagrodzenia, ani pochodzenie środków finansowych, z których jest ono płacone, nie mogą mieć żadnego wpływu na to, czy dana osoba jest czy nie jest pracownikiem w rozumieniu prawa wspólnotowego (zob. wyroki: z dnia 23 marca 1982 r. w sprawie 53/81 Levin, Rec. str. 1035, pkt 16 i z dnia 31 maja 1989 r. w sprawie 344/87 Bettray, Rec. str. 1621, pkt 16 oraz ww. wyrok w sprawie Trojani, pkt 16).
- 18 Ponieważ aplikanci wykonują czynności w warunkach rzeczywistego i efektywnego zatrudnienia, muszą być zatem uważani za pracowników w rozumieniu art. 48 traktatu.
- 19 Nie można wyłączyć stosowania art. 48 traktatu na podstawie przewidzianego w ust. 4 tego artykułu wyjątku w odniesieniu do „zatrudnienia w administracji

publicznej”. Jeżeli praktykant, jak w tym przypadku, wykonuje część praktyki poza sektorem publicznym, należy przypomnieć, że pojęcie „zatrudnienia w administracji publicznej” nie obejmuje zatrudnienia przez osobę fizyczną lub osobę prawną prawa prywatnego, niezależnie od tego, jakie obowiązki spoczywają na pracowniku (wyrok z dnia 31 maja 2001 r. w sprawie C-283/99 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-4363, pkt 25).

- 20 Sytuacja aplikanta, który opuścił państwo członkowskie swojego pochodzenia w celu odbycia części aplikacji w innym państwie członkowskim, nie jest również wyłączona z zakresu zastosowania traktatu jako sytuacja o wymiarze wyłącznie wewnętrznym dla danego państwa członkowskiego.
- 21 Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, należy uznać, że aplikant będący obywatelem jednego państwa członkowskiego, który odbywa część aplikacji w innym państwie członkowskim, jest pracownikiem w rozumieniu art. 48 traktatu, jeżeli wykonuje czynności w warunkach rzeczywistego i efektywnego zatrudnienia.
- 22 Następnie należy ocenić, czy uregulowania odnoszące się do zwrotu kosztów podróży, jak te zastosowane w postępowaniu przed sądem krajowym, stanowią ograniczenie prawa swobodnego przepływu przyznanego pracownikom w art. 48 traktatu.

W przedmiocie ograniczenia swobodnego przepływu pracowników

- 23 Należy odnotować, że poprzez podporządkowanie zwrotu kosztów poniesionych przez aplikanta wykonującego część aplikacji poza Niemcami stawkom stosowanym

do podróży służbowych na terytorium państwowym § 7 TEVO wyklucza zwrot kosztów podróży poniesionych przez tego aplikanta poza terytorium niemieckim.

- 24 Wynika z tego, że aplikanci odbywający aplikację w miejscu pracy znajdującym się na terytorium Niemiec mają prawo do zwrotu całości poniesionych kosztów podróży niezależnie od odległości pomiędzy ich miejscem stałego zamieszkania a miejscem odbywania aplikacji, natomiast ci, którzy zdecydowali się na odbycie części aplikacji w innym państwie członkowskim, muszą pokrywać koszty poniesione w związku z podróżą odbywaną poza terytorium niemieckim.
- 25 Pod tym względem należy podkreślić, że Trybunał orzekł wielokrotnie, że postanowienia traktatu odnoszące się do swobodnego przepływu osób mają na celu ułatwienie obywatelom wspólnotowym wykonywanie każdego rodzaju działalności zawodowej na całym terytorium Wspólnoty i stoją na przeszkodzie uregulowaniom mogącym postawić w niekorzystnej sytuacji tych obywateli, którzy chcą wykonywać działalność gospodarczą na terytorium innego państwa członkowskiego (wyroki: 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; z dnia 26 stycznia 1999 r. w sprawie C-18/95 Terhoeve, Rec. str. I-345, pkt 37 oraz z dnia 27 stycznia 2000 r. w sprawie C-190/98 Graf, Rec. str. I-493, pkt 21).
- 26 Przepisy krajowe wyłączające lub powstrzymujące pracownika będącego obywatelem państwa członkowskiego od opuszczenia jego państwa pochodzenia w celu skorzystania z prawa do swobodnego przepływu stanowią przeszkodę dla tego prawa nawet wtedy, gdy są stosowane niezależnie od obywatelstwa pracowników, których to dotyczy (ww. wyroki: w sprawie Bosman, pkt 96; Terhoeve, pkt 39 oraz w sprawie Graf, pkt 23 oraz wyroki: z dnia 30 września 2003 r. w sprawie C-224/01 Köbler, Rec. str. I-10239, pkt 74 oraz z dnia 2 października 2003 r. w sprawie C-232/01 van Lent, Rec. str. I-11525, pkt 16).

- 27 Wynika z tego, że jeżeli dane państwo członkowskie ustanawia system dostępu do pewnych stanowisk oparty na praktyce przygotowawczej, w której traktanci praktykanci wykonują czynności w warunkach rzeczywistego i efektywnego zatrudnienia, a ponadto dopuszcza jej odbywanie w innym państwie członkowskim, musi zapewnić, aby zasady organizacji tej praktyki nie ograniczały podstawowych swobód zagwarantowanych w traktacie.
- 28 Jeżeli uregulowania krajowe takie jak TEVO wymagają, aby praktykanci wykonujący praktykę w innym państwie członkowskim ponosili koszty podróży odbytej poza terytorium państwowym, wliczając w to koszty związane z powrotem do miejsca stałego zamieszkania w okresie odbywania praktyki, praktykant odbywający praktykę w innym państwie członkowskim znajduje się w sytuacji mniej korzystnej, ponieważ gdyby wykonywał praktykę w państwie członkowskim swojego pochodzenia, przysługiwałby mu zwrot kosztów podróży.
- 29 W ten sposób podobne uregulowanie tworzy przeszkodę finansową, która może powstrzymać aplikantów, zwłaszcza tych o ograniczonych środkach finansowych, od odbycia aplikacji w innym państwie członkowskim, niezależnie od tego, czy decyzja o jej odbyciu wynika, jak twierdzi Land Nordrhein-Westfalen, przeważnie z motywów związanych ze specjalizacją aplikanta czy z motywów osobistych, jak chęć zdobycia doświadczenia w innej kulturze prawnej.
- 30 W konsekwencji uregulowanie zawarte w § 7 TEVO może stanowić ograniczenie swobody przepływu pracowników, co zasadniczo jest zakazane w art. 48 traktatu.
- 31 Sąd krajowy stawia jednak pytanie, czy takie ograniczenie może być uzasadnione względami budżetowymi.

- 32 Zdaniem K. R. Kranemanna odmowa zwrotu kosztów podróży wyłącznie aplikantom odbywającym praktykę za granicą nie może być uzasadniona względami budżetowymi, ponieważ okazuje się, że niekoniecznie są one wyższe niż koszty, jakie mogą być poniesione przez aplikantów wybierających miejsce odbywania praktyki w Niemczech. Względy budżetowe mogłyby jego zdaniem doprowadzić najwyżej do ustalenia maksymalnej wysokości kwoty podlegającej zwrotowi.
- 33 Pod tym względem należy odnotować, że środek ograniczający swobodny przepływ pracowników można dopuścić wyłącznie w przypadku, gdy środek ów dąży do osiągnięcia słusznego, zgodnego z traktatem celu i jest uzasadniony nadrzędną racją interesu ogólnego. W takim przypadku stosowanie takiego środka musi ponadto zapewniać realizację wspomnianego celu i nie może wykraczać poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia (zob. w szczególności wyrok z dnia 31 marca 1993 r. w sprawie C-19/92 Kraus, Rec. str. I-1663, pkt 32, jak również ww. wyroki: w sprawie Bosman, pkt 104 oraz w sprawie Köbler, pkt 77).
- 34 Z utrwalonego orzecznictwa wynika więc, że względy o charakterze wyłącznie gospodarczym nie mogą stanowić nadrzędnej racji interesu ogólnego uzasadniającej ograniczenie podstawowej swobody zagwarantowanej w traktacie (wyroki: z dnia 26 kwietnia 1988 r. w sprawie 352/85 Bond van Adverteerders i in., Rec. str. 2085, pkt 34; z dnia 25 lipca 1991 r. w sprawie C-288/89 Collectieve Antennevoorziening Gouda, Rec. str. I-4007, pkt 11; z dnia 5 czerwca 1997 r. w sprawie C-398/95 SETTG, Rec. str. I-3091, pkt 23; z dnia 6 czerwca 2000 r. w sprawie C-35/98 Verkooijen, Rec. str. I-4071, pkt 48 oraz z dnia 16 stycznia 2003 r. w sprawie C-388/01 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-721, pkt 22).
- 35 W każdym razie nie można wykluczyć, co zauważyli K. R. Kranemann oraz Komisja Wspólnot Europejskich, że w niektórych przypadkach koszty związane z podróżą odbytą na terytorium Niemiec mogą być wyższe od kosztów poniesionych w celu udania się do innego państwa członkowskiego.

- 36 Na postawione pytanie prejudycjalne należy więc udzielić odpowiedzi, że art. 48 traktatu sprzeciwia się uregulowaniu krajowemu przyznającemu osobie, która wykonywała w ramach odbywanej praktyki przygotowawczej czynności w warunkach rzeczywistego i efektywnego zatrudnienia w innym państwie członkowskim niż państwo jej pochodzenia, prawo do zwrotu poniesionych przez nią kosztów podróży wyłącznie za część podróży odbytą na terytorium państwowym, podczas gdy zgodnie z tym uregulowaniem zwrotowi podlegałyby całość kosztów podróży, gdyby taka praktyka odbyła się na terytorium krajowym.

W przedmiocie kosztów

- 37 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 (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 48 traktatu WE (obecnie, po zmianie, art. 39 WE) sprzeciwia się uregulowaniu krajowemu przyznającemu osobie, która wykonywała w ramach odbywanej praktyki przygotowawczej czynności w warunkach rzeczywistego i efektywnego zatrudnienia w innym państwie członkowskim niż państwo jej pochodzenia, prawo do zwrotu poniesionych przez nią kosztów podróży wyłącznie za część podróży odbytą na terytorium państwowym, podczas gdy zgodnie z tym uregulowaniem zwrotowi podlegałyby całość kosztów podróży, gdyby taka praktyka odbyła się na terytorium krajowym.

Podpisy