

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a patra)

22 mai 2008^{*}

În cauza C-499/06,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 234 CE de Sąd Okręgowy w Koszalinie (Polonia), prin Decizia din 13 noiembrie 2006, primită de Curte la 8 decembrie 2006, în procedura

Halina Nerkowska

împotriva

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie,

CURTEA (Camera a patra),

compusă din domnul K. Lenaerts, președinte de cameră, domnul G. Arestis, doamna R. Silva de Lapuerta (raportor), domnii E. Juhász și J. Malenovský, judecători,

^{*} Limba de procedură: polona.

avocat general: domnul M. Poiares Maduro,
grefier: domnul R. Grass,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru doamna Nerkowska, de către ea însăși;
- pentru Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie, de W. Witkowicz, avocat;
- pentru guvernul polonez, de doamna E. Ośniecka-Tamecka, în calitate de agent;
- pentru guvernul italian, de domnul I. M. Braguglia, în calitate de agent, asistat de doamna W. Ferrante, avvocato dello Stato;
- pentru Comisia Comunităților Europene, de doamnele D. Maidani și A. Stobiecka-Kuik, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 28 februarie 2008,

pronunță prezenta

Hotărâre

- ¹ Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește interpretarea articolului 18 alineatul (1) CE.
- ² Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între doamna Nerkowska, pe de o parte, și Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie (instituție de securitate socială, casa din Koszalin), pe de altă parte, în legătură cu refuzul acesteia din urmă de a-i plăti o pensie de invaliditate pentru prejudiciile aduse sănătății ca urmare a celor șase ani de deportare suferiți în fosta Uniune a Republicilor Sovietice Socialiste (fosta URSS).

Reglementarea națională

- ³ Reglementarea națională este constituită din Legea din 29 mai 1974 privind pensiile invalizilor de război și ai armatei, precum și ale familiilor acestora (Ustawa o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin), astfel cum a fost modificată (Dz. U din 2002, nr. 9, poziția 87, denumită în continuare „Legea din 1974”), și din Legea din 24 ianuarie 1991 privind combatanții și anumite persoane victime ale represiei în timpul războiului și după război (Ustawa o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego) (Dz. U, nr. 17, poziția 75).

- 4 Articolul 5 din Legea din 1974 prevede că prestațiile instituite de aceasta sunt plătite persoanei îndreptățite pe perioada șederii acesteia pe teritoriul Republicii Polone, cu excepția cazurilor în care legea sau un acord internațional prevăd altfel.
- 5 În conformitate cu articolul 3 din Legea din 1974, aceste pensii sunt finanțate de statul polonez.
- 6 Potrivit articolului 12 alineatul 2 din Legea din 24 ianuarie 1991 privind combatanții și anumite persoane victime ale represiunii în timpul războiului și după război, prestațiile în numerar și celelalte drepturi prevăzute de Legea din 1974 se acordă de asemenea persoanelor care, între altele, au fost incluse într-un grup de invalizi în temeiul unei invalidități legate, în special, de o ședere în captivitate sau în lagăre de concentrare, ori în lagăre din subordinea Direcției centrale a prizonierilor de război și a persoanelor internate (GUPVI) a Comisariatului Poporului pentru Afaceri Interne (NKVD) și, începând cu luna martie 1946, a Ministerului Afacerilor Interne (MVD) al fostei URSS, ori în lagăre din subordinea Diviziei lagărelor de control și de filtrare a NKVD și, începând cu luna martie 1946, a Ministerului Afacerilor Interne menționat. Aceste prestații se acordă de asemenea persoanelor care au fost victime ale represiunii în timpul războiului și după război, și anume persoanelor care au fost exilate forțat sau deportate în fosta URSS ca urmare a convingerilor lor politice, religioase și naționale. Se consideră invaliditate legată de o ședere în deportare invaliditatea care rezultă din răni, contuzii și alte leziuni sau boli survenite din cauza unei astfel de șederi.

Acțiunea principală și întrebarea preliminară

- 7 Doamna Nerkowska, care are în prezent cetățenia poloneză, s-a născut la 2 februarie 1946 pe teritoriul actualului Belarus.

- 8 La vârsta de 3 ani, doamna Nerkowska și-a pierdut părinții, care au fost deportați în Siberia în temeiul unui decizii judiciare.
- 9 În cursul lunii aprilie 1951, doamna Nerkowska, fratele și mătușa sa au fost la rândul lor deportați în fosta URSS. Reclamanta a trăit acolo în condiții dificile până în luna ianuarie 1957.
- 10 La sfârșitul unei perioade de aproximativ șase ani, doamna Nerkowska s-a întors în Polonia, unde și-a efectuat studiile, iar la terminarea acestora a ocupat un post administrativ.
- 11 În 1985, doamna Nerkowska a părăsit Polonia și s-a stabilit în Germania.
- 12 În cursul lunii octombrie a anului 2000, Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie a fost sesizată cu o cerere formulată de doamna Nerkowska pentru obținerea unei pensii de invaliditate pentru prejudiciile aduse sănătății suferite în cursul deportării.
- 13 Prin Decizia din 4 octombrie 2002, Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie a recunoscut dreptul la pensie al doamnei Nerkowska pentru incapacitatea sa parțială de muncă, legată de șederea sa în spații concentraționare, dar plata prestației datorate pe acest temei a fost totuși suspendată pentru motivul că persoana beneficiară nu locuiește pe teritoriul polonez.

- 14 Contestând această decizie, doamna Nerkowska a sesizat Sąd Okręgowy w Koszalinie (Tribunalul Regional din Koszalin) solicitându-i să constate dreptul său la plata pensiei de invaliditate solicitate. Această instanță nu a admis argumentația sa și a respins acțiunea prin Hotărârea din 22 mai 2003, adoptată în urma procedurii probatorii.
- 15 O nouă cerere având ca obiect plata prestației sus-menționate a fost introdusă de doamna Nerkowska în cursul lunii septembrie a anului 2006. În susținerea cererii sale, aceasta a arătat că Republica Polonă a aderat la Uniunea Europeană la 1 mai 2004 și a încorporat astfel dreptul comunitar în dreptul intern polonez.
- 16 În urma procedurii administrative, Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie a adoptat, la 14 septembrie 2006, decizia care face obiectul acțiunii principale și a refuzat plata către doamna Nerkowska a pensiei de invaliditate corespunzătoare dreptului care îi fusese recunoscut anterior, pentru motivul că nu locuiește pe teritoriul Republicii Polone.
- 17 Doamna Nerkowska a contestat decizia respectivă în fața instanței de trimitere, solicitând modificarea acesteia astfel încât să i se plătească pensia de invaliditate. Reclamanta a arătat că, având în vedere aderarea Republicii Polone la Uniune, locul său de reședință actual nu ar putea constitui un obstacol pentru plata acestei prestații.

- 18 În aceste condiții, Sąd Okręgowy w Koszalinie a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 18 CE, care garantează cetățenilor Uniunii Europene dreptul de liberă circulație și de ședere pe teritoriul statelor membre, se opune aplicării dispozițiilor naționale prevăzute la articolul 5 din [Legea din 1974] în măsura în care aceste dispoziții supun plata prestației de pensie pentru o incapacitate de muncă legată de o ședere în spații concentraționare condiției ca persoana îndreptățită să locuiască pe teritoriul Republicii Polone?”

Cu privire la întrebarea preliminară

- 19 Prin intermediul întrebării formulate, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 18 alineatul (1) CE trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări a unui stat membru în temeiul căreia acesta refuză plata către un resortisant al acestui stat membru a unei prestații acordate victimelor civile de război sau victimelor represiunii, deși dreptul la o astfel de prestație i-a fost recunoscut acestui resortisant printr-o decizie a autorității competente, pentru simplul motiv că resortisantul în cauză nu domiciliază pe teritoriul acestui stat, ci pe cel al unui alt stat membru.
- 20 În această privință, este necesar, în prealabil, să se stabilească dacă o situație precum cea din cauza principală intră în domeniul de aplicare al dreptului comunitar și, în special, al articolului 18 alineatul (1) CE.

Cu privire la aplicabilitatea articolului 18 alineatul (1) CE

- 21 În ceea ce privește, pe de o parte, domeniul de aplicare personal al dispoziției respective, este suficient să se constate că, în temeiul articolului 17 alineatul (1) CE, orice persoană care are cetățenia unui stat membru beneficiază de statutul de cetățean al Uniunii. În plus, alineatul (2) al aceluiași articol 17 asociază acestui statut drepturile și obligațiile prevăzute de Tratatul CE, printre care figurează cele menționate la articolul 18 alineatul (1) CE (Hotărârea din 26 octombrie 2006, Tas-Hagen și Tas, C-192/05, Rec., p. I-10451, punctul 18).
- 22 În calitate de resortisantă poloneză, doamna Nerkowska beneficiază de statutul de cetățean al Uniunii instituit prin articolul 17 alineatul (1) CE și se poate, așadar, prevala, dacă este cazul, de drepturile aferente unui astfel de statut, în special de drepturile de liberă circulație și de ședere prevăzute la articolul 18 alineatul (1) CE.
- 23 Pe de altă parte, în ceea ce privește domeniul de aplicare material al articolului 18 alineatul (1) CE, este necesar să se arate că, în stadiul actual de dezvoltare a dreptului comunitar, o prestație precum cea în cauză în acțiunea principală, care are drept scop despăgubirea victimelor civile de război sau a victimelor represiunii pentru prejudiciul adus integrității psihice sau fizice, este de competența statelor membre (Hotărârea Tas-Hagen și Tas citată anterior, punctul 21).
- 24 Totuși, statele membre trebuie să exercite o astfel de competență cu respectarea dreptul comunitar, în special a dispozițiilor tratatului privind libertatea de circulație și de ședere pe teritoriul statelor membre recunoscută oricărui cetățean al Uniunii (Hotărârea Tas-Hagen și Tas, citată anterior, punctul 22).

- 25 În plus, este cert că cetățenia Uniunii, prevăzută la articolul 17 CE, nu are ca obiectiv extinderea domeniului material de aplicare al tratatului la situații interne care nu prezintă niciun punct de legătură cu dreptul comunitar (Hotărârea din 5 iunie 1997, Uecker și Jacquet, C-64/96 și C-65/96, Rec., p. I-3171, punctul 23, Hotărârea din 2 octombrie 2003, Garcia Avello, C-148/02, Rec., p. I-11613, punctul 26, precum și Hotărârea Tas-Hagen și Tas, citată anterior, punctul 23).
- 26 Totuși, Curtea a hotărât deja că printre situațiile care intră în domeniul de aplicare *ratione materiae* al dreptului comunitar se numără, între altele, cele care privesc exercitarea libertăților fundamentale garantate prin tratat și cele care privesc exercitarea libertății de circulație și de ședere pe teritoriul statelor membre astfel cum este conferită prin articolul 18 CE (Hotărârea din 15 martie 2005, Bidar, C-209/03, Rec., p. I-2119, punctul 33, precum și Hotărârea din 12 iulie 2005, Schempp, C-403/03, Rec., p. I-6421, punctele 17 și 18).
- 27 În speță, se impune constatarea că o situație precum cea a doamnei Nerkowska se încadrează în sfera dreptului de liberă circulație și de ședere al cetățenilor Uniunii în statele membre. Reclamanta din acțiunea principală, stabilindu-și reședința în Germania, a exercitat dreptul, conferit prin articolul 18 alineatul (1) CE oricărui cetățean al Uniunii, de liberă circulație și de ședere pe teritoriul altui stat membru decât cel al cărui resortisant este.
- 28 În plus, din dosarul transmis Curții de către instanța de trimitere reiese în mod clar că refuzarea plății pensiei de invaliditate care i-a fost acordată doamnei Nerkowska rezultă doar din faptul că aceasta și-a stabilit reședința în Germania.
- 29 Din cele de mai sus rezultă că o situație în care exercitarea de către doamna Nerkowska a unei libertăți recunoscute de ordinea juridică comunitară are o consecință asupra dreptului acesteia la plata unei prestații prevăzute de reglementarea națională nu ar putea fi considerată ca fiind pur internă și fără niciun punct de legătură cu dreptul comunitar.

- 30 Se impune, aşadar, să se analizeze dacă articolul 18 alineatul (1) CE, care este aplicabil unei situaţii precum cea din acţiunea principală, trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naţionale care impune, pentru plata unei pensii de invaliditate alocate victimelor civile de război sau victimelor represiunii, ca beneficiarul să locuiască pe teritoriul statului membru care acordă o astfel de prestaţie.

Cu privire la condiţia de reşedinţă

- 31 În ceea ce priveşte sfera articolului 18 alineatul (1) CE, Curtea a stabilit deja că facilităţile conferite de tratat în materie de liberă circulaţie nu şi-ar putea produce pe deplin efectele dacă un resortisant al unui stat membru ar putea fi descurajat să le folosească de obstacolele în calea şederii sale în statul membru gazdă, generate de o reglementare a statului său de origine care sancţionează faptul că le-a exercitat (Hotărârea din 29 aprilie 2004, Pusa, C-224/02, Rec., p. I-5763, punctul 19, precum şi Hotărârea Tas-Hagen şi Tas, citată anterior, punctul 30).
- 32 O reglementare naţională care dezavantajează anumiţi resortisanţi naţionali pentru simplul motiv că şi-au exercitat libertatea de circulaţie şi de şedere într-un alt stat membru constituie o restricţie privind libertăţile recunoscute prin articolul 18 alineatul (1) CE oricărui cetăţean al Uniunii (Hotărârea din 18 iulie 2006, De Cuyper, C-406/04, Rec., p. I-6947, punctul 39, precum şi Hotărârea Tas-Hagen şi Tas, citată anterior, punctul 31).
- 33 Or, Legea din 1974 constituie o astfel de restricţie. Într-adevăr, supunând plata pensiei de invaliditate instituite pentru victimele civile de război sau pentru victimele represiunii condiţiei ca beneficiarii să locuiască pe teritoriul naţional, această

lege este susceptibilă să îi descurajeze pe resortisanții polonezi care se află într-o situație precum cea a reclamantei din acțiunea principală să își exercite libertatea de circulație și de ședere într-un alt stat membru decât Polonia.

34 O reglementare națională care impune o astfel de restricție exercitării libertăților de către resortisanții naționali nu se poate justifica, din perspectiva dreptului comunitar, decât dacă se întemeiază pe considerații obiective de interes general, independente de cetățenia persoanelor vizate și dacă este proporțională cu obiectivul urmărit în mod legitim de dreptul național (Hotărârile citate anterior De Cuyper, punctul 40, precum și Tas-Tagen și Tas, punctul 33).

35 În ceea ce privește prima condiție, din observațiile prezentate Curții atât de către pârâta din acțiunea principală, cât și de către guvernul polonez reiese că restricția prevăzută de Legea din 1974 rezultă în principal din voința legiuitorului polonez de a limita obligația de solidaritate în raport cu victimele civile de război sau cu victimele represiunii numai la persoanele care au o legătură cu poporul polonez. Condiția de reședință ar fi, așadar, manifestarea gradului de integrare al acestora în societatea poloneză.

36 În plus, pârâta din acțiunea principală și guvernul polonez arată că numai o condiție de reședință precum cea în cauză în acțiunea principală este de natură să garanteze posibilitatea de a verifica faptul că situația beneficiarului prestației respective nu a suferit modificări care ar putea avea vreo consecință asupra dreptului acestuia din urmă la prestația în cauză. În această privință, aceștia subliniază că lipsa posibilității de a recurge la asistența administrativă și medicală a celorlalte state membre, prevăzută pentru prestațiile de securitate socială prin Regulamentul (CEE) nr. 1408/71 al Consiliului din 14 iunie 1971 de aplicare a regimurilor de securitate socială în raport cu lucrătorii salariați, cu lucrătorii care desfășoară activități independente și cu membrii familiilor acestora care se deplasează în cadrul Comunității, în forma sa modificată și actualizată prin Regulamentul (CE) nr. 118/97 al Consiliului din

2 decembrie 1996 (JO 1997, L 28, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 4, p. 35), privează de eficiență și de efectivitate controlul efectuat de către organismele competente poloneze. Aceștia arată de asemenea că alte măsuri mai puțin restrictive nu ar avea o eficiență echivalentă celei a condiției menționate.

37 Desigur, atât voința de a garanta existența unei legături între societatea statului membru în cauză și beneficiarul unei prestații, cât și necesitatea de a verifica dacă acesta din urmă continuă să îndeplinească condițiile de acordare a acestei prestații constituie considerații obiective de interes general de natură să justifice faptul că libertatea de circulație a cetățenilor acestui stat membru ar putea fi afectată de condițiile de acordare sau de plată a unei astfel de prestații.

38 În ceea ce privește cerința unei legături între beneficiar și societatea statului membru în cauză, Curtea a considerat, în ceea ce privește o prestație precum cea în cauză în acțiunea principală, care nu este reglementată de dreptul comunitar, că statele membre au o marjă de apreciere largă în ceea ce privește stabilirea criteriilor de evaluare a unei astfel de legături, fiind însă obligate să respecte limitele impuse de dreptul comunitar (Hotărârea Tas-Hagen și Tas, citată anterior, punctul 36).

39 Astfel, este legitim ca un stat membru, prin intermediul unor condiții privind cetățenia sau reședința persoanei interesate, să limiteze reparația acordată unor victime civile de război sau unor victime ale represiunii doar la persoanele considerate ca manifestând, într-un anumit grad, o legătură cu societatea acestui stat membru.

40 Totuși, chiar dacă restricția constatată la punctul 33 din prezenta hotărâre este susceptibilă de a fi justificată de considerații obiective de interes general precum cele menționate la punctul precedent, mai trebuie totuși ca aceasta să nu fie disproporționată în raport cu obiectivul urmărit.

41 În primul rând, în ceea ce privește condiția de locuire continuă pe teritoriul național în cursul întregii perioade de plată a prestației respective, considerată ca un element de legătură cu societatea poloneză a victimelor civile de război sau a victimelor repressiunii, este necesar să se constate că, deși este adevărat că reședința constituie un criteriu de natură să demonstreze existența unei astfel de legături, nu este mai puțin adevărat că, în circumstanțe precum cele ale acțiunii principale, o astfel de condiție depășește ceea ce este necesar pentru a atinge scopul urmărit.

42 Într-adevăr, este cert că doamna Nerkowska are cetățenia poloneză și a trăit în Polonia mai mult de 20 de ani, perioadă în cursul căreia a studiat și a lucrat.

43 Faptul de a avea cetățenia statului membru care acordă prestația în cauză în acțiunea principală, precum și faptul de a fi trăit în acest stat mai mult de 20 de ani, studiind și lucrând, poate fi suficient pentru a stabili legături între acesta din urmă și beneficiarul acestei prestații. În aceste condiții, cerința unei reședințe, pe toată perioada plății prestației menționate, trebuie considerată ca fiind disproporționată, în măsura în care aceasta depășește ceea ce este necesar pentru garantarea unei astfel de legături.

44 În al doilea rând, în ceea ce privește argumentul potrivit căruia condiția de reședință ar fi singura modalitate de a verifica faptul că beneficiarul unei pensii de invaliditate continuă să îndeplinească condițiile de acordare a acesteia, este suficient să se răspundă că nu se poate susține în mod valabil că obiectivul urmărit nu poate fi atins prin alte mijloace la fel de eficiente și, totodată, mai puțin constrângătoare.

45 Într-adevăr, dacă un control medical sau administrativ ar impune prezența beneficiarului unei prestații precum cea în cauză în acțiunea principală pe teritoriul statului membru interesat, nimic nu se opune ca acest stat membru să îl invite pe beneficiar să vină în acest stat pentru a se supune unui astfel de control, inclusiv sub sancțiunea suspendării plății prestației în caz de refuz nejustificat din partea beneficiarului respectiv.

46 Prin urmare, o condiție de reședință precum cea în cauză în acțiunea principală depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului de a verifica dacă beneficiarul unei prestații continuă să îndeplinească condițiile de acordare a acesteia și, prin urmare, această condiție nu respectă principiul proporționalității amintit la punctele 34 și 40 din prezenta hotărâre.

47 Ținând seama de considerațiile de mai sus, se impune să se răspundă la întrebarea adresată că articolul 18 alineatul (1) CE trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări a unui stat membru în temeiul căreia acesta refuză, în mod general și în orice circumstanță, plata către resortisanții săi a unei prestații acordate victimelor civile de război sau victimelor represiunii pentru simplul motiv că aceștia nu locuiesc pe toată perioada plății acestei prestații pe teritoriul acestui stat, ci pe cel al unui alt stat membru.

Cu privire la cheltuielile de judecată

48 Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a patra) declară:

Articolul 18 alineatul (1) CE trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări a unui stat membru în temeiul căreia acesta refuză, în mod general și în orice circumstanță, plata către resortisanții săi a unei prestații acordate victimelor civile de război sau victimelor represiunii pentru simplul motiv că aceștia nu locuiesc pe toată perioada plății acestei prestații pe teritoriul acestui stat, ci pe cel al unui alt stat membru.

Semnături