



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PAOLA MENGGOZZIEGO
przedstawiona w dniu 29 listopada 2017 r.¹

Sprawa C-551/16

**J. Klein Schiphorst
przeciwko**

Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Centrale Raad van Beroep (sąd apelacyjny w sprawach z zakresu zabezpieczenia społecznego i służby cywilnej, Niderlandy)]

Odesłanie prejudycjalne – Umowa WE–Szwajcaria w sprawie swobodnego przepływu osób –
Swobodny przepływ pracowników – Rozporządzenie (WE) nr 883/2004 – Artykuły 7, 63 i 64 –
Pracownicy migrujący – Świadczenia z tytułu bezrobocia – Osoba poszukująca pracy udająca się do
innego państwa członkowskiego – Zachowanie prawa do świadczeń z tytułu bezrobocia –
Czas trwania – Uprawnienie

I. Wprowadzenie

1. Czy państwo członkowskie może, co do zasady, odmówić przyznania swojemu obywatelowi, osobie poszukującej pracy, przedłużenia eksportu świadczeń dla bezrobotnych na okres powyżej trzech miesięcy?

2. Taki jest przedmiot odesłania prejudycjalnego przedłożonego przez Centrale Raad van Beroep (sąd apelacyjny w sprawach z zakresu zabezpieczenia społecznego i służby cywilnej, Niderlandy), które zasadniczo dotyczy wykładni art. 64 ust. 1 lit. c) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego².

II. Okoliczności faktyczne w postępowaniu, postępowanie główne i pytania prejudycjalne

3. Odesłanie to zostało przedstawione w ramach sporu pomiędzy obywatelem niderlandzkim, J. Kleinem Schiphorstem a Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (zarządem instytutu zarządzania ubezpieczeniami pracowników najemnych, Niderlandy, zwanym dalej „Uwv”), w przedmiocie oddalenia przez ten organ wniosku J. Kleina Schiphorsta o przedłużenie trzymiesięcznego terminu przewidzianego w art. 64 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 883/2004, w trakcie którego zachowywane jest prawo do świadczeń dla bezrobotnych, które to świadczenia Uwv wypłacał mu w okresie od dnia 1 września do dnia 30 listopada 2012 r., w związku z poszukiwaniem przezeń zatrudnienia na terytorium Konfederacji Szwajcarskiej, której obywatelką jest jego partnerka.

¹ Język oryginału: francuski.

² Dz.U. 2004, L 166, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 5, s. 72.

4. Jak zauważa sąd odsyłający, nie ulega jakiegokolwiek wątpliwości, że J. Klein Schiphorst miał prawo do pobierania świadczeń dla bezrobotnych podczas poszukiwania zatrudnienia w Szwajcarii w okresie od dnia 1 września do dnia 30 listopada 2012 r.

5. Po pierwsze, art. 64 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 stanowi bowiem, że bezrobotny w pełnym wymiarze, który spełnia warunki wymagane przez ustawodawstwo właściwego państwa członkowskiego w celu uzyskania prawa do świadczeń i który udaje się do innego państwa członkowskiego w celu poszukiwania tam zatrudnienia, zachowuje prawo do tych świadczeń pieniężnych, na warunkach i w granicach wyszczególnionych w tym przepisie. Wśród owych warunków i ograniczeń figurują te, które zostały wskazane w lit. c) tego ustępu, przewidujące zachowanie prawa do świadczeń „przez okres trzech miesięcy, licząc od chwili, gdy zainteresowany przestał pozostawać w dyspozycji służb zatrudnienia państwa członkowskiego, które opuścił, przy czym łączny okres, przez który przyznawane są świadczenia, nie może przekraczać okresu udzielania świadczeń, do których był uprawniony na podstawie ustawodawstwa tego państwa”³.

6. Po drugie, jest bezsporne, że zgodnie z Umową między Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Konfederacją Szwajcarską, z drugiej strony, w sprawie swobodnego przepływu osób, podpisanej w Luksemburgu w dniu 21 czerwca 1999 r.⁴ (zwaną dalej „umową WE–Szwajcaria”) oraz na mocy załącznika II do rzeczonyj umowy, zmienionego decyzją nr 1/2012 z dnia 31 marca 2012 r. Wspólnego Komitetu utworzonego przez umowę WE–Szwajcaria w sprawie zastąpienia załącznika II do tej umowy dotyczącego koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego⁵, rozporządzenie nr 883/2004 ma zastosowanie do relacji pomiędzy państwami członkowskimi a Konfederacją Szwajcarską od dnia 1 kwietnia 2012 r., w ten sposób, że to ostatnie państwo zostało zrównane, na potrzeby stosowania rzeczonyj rozporządzenia, z państwami członkowskimi.

7. Natomiast spór w postępowaniu głównym i pytania sądu odsyłającego dotyczą zasadniczo wykładni końcowej części art. 64 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 883/2004, która precyzuje, że „[t]ermin trzech miesięcy może być przedłużony przez właściwe urzędy lub instytucje maksymalnie do sześciu miesięcy”.

8. Z akt sprawy wynika w tym względzie, że złożony przez J. Kleina Schiphorsta wniosek o przedłużenie okresu eksportu świadczeń został oddalony przez Uwv z tego względu, iż organ ten co do zasady odmawia takiego przedłużenia, w myśl instrukcji wydanych w styczniu 2011 r. przez niderlandzkiego ministra ds. socjalnych i zatrudnienia, chyba że taka odmowa, w świetle szczególnych okoliczności sprawy, prowadziłaby do nieracjonalnych rezultatów. Zdaniem Uwv wyjątek ten nie mógł zostać zastosowany w przypadku J. Kleina Schiphorsta, ponieważ, mimo jego starań, aby znaleźć zatrudnienie w Szwajcarii, nie istniały konkretne perspektywy zatrudnienia w tym państwie, ani inne okoliczności, ze względu na które wymóg powrotu J. Kleina Schiphorsta do Niderlandów po upływie trzech miesięcy miałby zostać uchylony.

9. Ponieważ odwołanie J. Kleina Schiphorsta od decyzji Uwv zostało oddalone w pierwszej instancji na tej podstawie, że organ ten dostatecznie wyjaśnił powody, dla których nie skorzystał z uprawnienia przyznanego w art. 64 ust. 1 lit. c) in fine rozporządzenia nr 883/2004, skarżący w postępowaniu głównym wniósł apelację do sądu odsyłającego.

10. Sąd ten powziął wątpliwości co do zgodności decyzji Uwv z prawem Unii.

³ Wyróżnienie moje.

⁴ Dz.U. 2002, L 114, s. 6 – wyd. w jęz. polskim: Dz.U. 2009, L 353, s. 71.

⁵ Dz.U. 2012, L 103, s. 51.

11. Przyznając w tym względzie, że zgodnie z art. 63 rozporządzenia nr 883/2004 państwa członkowskie mogą uzależnić świadczenia dla bezrobotnych od klauzuli miejsca zamieszkania, sąd odsyłający przypomina, że przepis ten stanowi również, iż art. 7 tego rozporządzenia ustanawiający zakaz wprowadzania klauzul miejsca zamieszkania, ma zastosowanie w przypadkach przewidzianych w art. 64 i 65 wspomnianego rozporządzenia nr 883/2004 i w granicach określonych w tych przepisach. Zatem skoro uprawnienie do przedłużenia o trzy miesiące okresu eksportu świadczeń dla bezrobotnych jest przewidziane w art. 64 ust. 1 lit. c) in fine rozporządzenia nr 883/2004, zdaniem sądu odsyłającego, stosowanie rzeczonego art. 7 ma wpływ na wykładnię i stosowanie tego uprawnienia. Sąd odsyłający zastanawia się również, czy stosowanie postanowień traktatu odnoszących się do swobodnego przepływu osób i pracowników mogłoby również mieć wpływ na wykładnię uprawnienia, o którym mowa w art. 64 ust. 1 lit. c) in fine tego rozporządzenia.

12. W tych okolicznościach Centrale Raad van Beroep (sąd apelacyjny w sprawach z zakresu zabezpieczenia społecznego i służby cywilnej, Niderlandy) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy uprawnienie przyznane w art. 64 ust. 1 lit. c) [in fine] rozporządzenia nr 883/2004, przy uwzględnieniu art. 63 i 7 rozporządzenia nr 883/2004, celu i treści [tego] rozporządzenia oraz swobody przepływu osób i pracowników, może być wykonywane w ten sposób, że wniosek o przedłużenie okresu eksportu świadczeń z tytułu bezrobocia jest co do zasady oddalany, chyba że w ocenie Uwv, w świetle szczególnych okoliczności konkretnego przypadku – przykładowo w razie istnienia konkretnych i możliwych do wykazania perspektyw zatrudnienia – racjonalnie nie można odmówić przedłużenia okresu eksportu?
- 2) W razie odpowiedzi przeczącej na to pytanie, w jaki sposób państwa członkowskie powinny wykonywać uprawnienie przyznane w art. 64 ust. 1 lit. c) [in fine] rozporządzenia nr 883/2004?”.

13. Pytania te były przedmiotem uwag przedstawionych na piśmie przez Uwv, rządy niderlandzki, czeski, duński, polski, szwedzki i norweski oraz Komisję Europejską. Strony te zostały również wysłuchane na rozprawie w dniu 20 września 2017 r., z wyjątkiem rządów czeskiego i polskiego, które nie były reprezentowane na rozprawie.

III. Analiza

14. Jak wynika z powyższych rozważań, art. 64 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 883/2004 przyznaje bezrobotnym pracownikom państwa członkowskiego, w celu poszukiwania zatrudnienia w innym państwie członkowskim, prawo zachowania przysługujących im świadczeń z tytułu bezrobocia na okres trzech miesięcy, który to okres, w myśl ostatniego zdania tego przepisu, „może być przedłużony przez właściwe urzędy lub instytucje maksymalnie do sześciu miesięcy”.

15. Czy to uprawnienie do przedłużenia okresu eksportu świadczeń z tytułu bezrobocia na okres przekraczający trzy miesiące na korzyść danej jednostki skierowane jest do państw członkowskich w taki sposób, że mogą one z niego nie korzystać i pozbawić właściwe organy możliwości przyznania takiego przedłużenia, jak podnoszą rządy niderlandzki, duński, szwedzki i norweski, czy też adresatem tego uprawnienia są wyłącznie właściwe organy administracji, które powinny każdorazowo mieć możliwość indywidualnego badania każdego przypadku, jak twierdzą rządy czeski i polski, a także Komisja?

16. Uwzględniając okoliczności sprawy w postępowaniu głównym, można byłoby rozważać pozostawienie alternatywy przedstawionej w poprzednim punkcie bez jednoznacznej odpowiedzi. Z akt sprawy oraz z wyjaśnień udzielonych przez rząd niderlandzki wynika bowiem, że o ile początkowo Królestwo Niderlandów, zgodnie z instrukcją ministra ds. socjalnych ze stycznia 2011 r., odmawiały korzystania z uprawnienia przyznanego w art. 64 ust. 1 lit. c) in fine rozporządzenia nr 883/2004,

o tyle następnie to państwo członkowskie, utrzymując zasadę, zgodnie z którą wnioski o przedłużenie są co do zasady oddalane, „zostało zobowiązane” – zgodnie z wyrażeniem użytym przez przedstawiciela rządu niderlandzkiego podczas rozprawy przed Trybunałem – w następstwie wyroku wydanego przez sąd w Amsterdamie w dniu 2 października 2011 r., do powierzenia Uwv zadania rozpatrywania indywidualnych wniosków o przedłużenie, nakazując, aby organ ten uzasadniał decyzje o odmowie przedłużenia.

17. Ostatecznie Królestwo Niderlandów skorzystało więc z uprawnienia przewidzianego w art. 64 ust. 1 lit. c) in fine rozporządzenia nr 883/2004, w myśl formuły – posługując się wyrażeniem użytym przez Komisję – „nie, chyba że” i można byłoby zatem wyjść z tego założenia, aby udzielić odpowiedzi na przedłożone przez sąd odsyłający pytanie pierwsze.

18. Wydaje mi się jednak, że istotne jest, aby Trybunał, zgodnie z wnioskiem interweniujących stron, jednoznacznie rozstrzygnął zasadnicze pytanie sformułowane w pkt 15 niniejszej opinii, odnoszące się do zakresu art. 64 ust. 1 lit. c) in fine rozporządzenia nr 883/2004. W każdym razie uważam, że zadaniem rzecznika generalnego jest udzielenie odpowiedzi na to pytanie oraz dostarczenie Trybunałowi wskazówek, choćby niewyczerpujących, dotyczących problematyki uprawnień przyznanych organom krajowym w przepisach prawa wtórnego Unii.

19. Niezależnie od tego, mimo że Trybunał nie miał do tej pory sposobności dokonania wykładni art. 64 rozporządzenia nr 883/2004, to zwracano się już do niego o wyjaśnienie zakresu przepisu, który go poprzedzał, a mianowicie art. 69 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 Wspólnocie⁶.

20. Orzecznictwo to zawiera użyteczne wskazówki dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, które jednak nie są według mnie decydujące, ponieważ sporna część zdania („[t]ermin trzech miesięcy może być przedłużony przez właściwe urzędy lub instytucje maksymalnie do sześciu miesięcy”) stanowi nowość wprowadzoną rozporządzeniem nr 883/2004. Dorobek orzecznictwa z okresu obowiązywania rozporządzenia nr 1408/71 stanowi zatem doskonały punkt wyjścia, jednakże byłoby według mnie bezpodstawne wywodzić z niego, jak próbowała w swoich uwagach Komisja, jednoznaczną odpowiedź na pierwsze pytanie przedłożone przez sąd odsyłający.

21. Przede wszystkim, jest oczywiste, że orzecznictwo Trybunału dotyczące art. 69 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 1408/71 zachowuje całą swą wartość, *jeżeli chodzi o okres trzech miesięcy*, o którym mowa w art. 64 ust. 1 lit. c) ab initio rozporządzenia nr 883/2004.

22. Można zatem niewątpliwie stwierdzić, że przepis ten przyznaje pracownikowi poszukującemu zatrudnienia uprawnienie do zwolnienia się na ten okres, w celu poszukiwania zatrudnienia w innym państwie członkowskim, z nałożonego przez różne przepisy krajowe obowiązku pozostawania w dyspozycji służb zatrudnienia we właściwym państwie, bez utraty w tym państwie prawa do świadczeń z tytułu bezrobocia⁷.

23. Jest to rodzaj udogodnienia przyznanego poszukującemu zatrudnienia pracownikowi, w celu ułatwienia swobodnego przepływu osób, które to udogodnienie daje mu korzyść względem osoby, która pozostaje we właściwym państwie, ponieważ pracownik ten przez okres trzech miesięcy jest zwolniony z obowiązku pozostawania w dyspozycji służb zatrudnienia tego państwa i podporządkowania się organizowanej przez nie procedurze kontroli, mimo że obowiązany jest dokonać rejestracji w służbach zatrudnienia państwa, do którego się udaje⁸.

⁶ Dz.U. 1971, L 149, s. 2 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 1, s. 35.

⁷ Zobacz podobnie wyroki: z dnia 19 czerwca 1980 r., Testa i in. (41/79, 121/79 i 796/79, EU:C:1980:163, pkt 4); z dnia 21 lutego 2002 r., Rydbergård (C-215/00, EU:C:2002:111, pkt 17).

⁸ Zobacz podobnie wyrok z dnia 19 czerwca 1980 r., Testa i in. (41/79, 121/79 i 796/79, EU:C:1980:163, pkt 5, 13).

24. Ograniczenie czasu trwania tego udogodnienia do trzech miesięcy oznacza, że po upływie tego okresu pracownik, nie znalazłszy zatrudnienia w państwie, do którego się udał, powinien co do zasady powrócić na terytorium właściwego państwa, aby móc zgodnie z przepisami tego państwa, w dalszym ciągu korzystać ze świadczeń z tytułu bezrobocia, gdyż w przeciwnym razie utraciłby jakiekolwiek prawo do tych świadczeń⁹.

25. Innymi słowy, po upływie trzymiesięcznego okresu właściwe państwo jest ponownie uprawnione do uzależnienia wypłaty świadczeń z tytułu bezrobocia od przesłanki zamieszkania na jego terytorium.

26. Trybunał uznał, że uzależniając uprawnienie przyznane w art. 69 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 1408/71 od warunków i ograniczeń, prawodawca wspólnotowy nie narusza zasad odnoszących się do swobody przepływu pracowników we Wspólnocie¹⁰.

27. Trybunał przyznał również, że z wyjątkiem sytuacji uregulowanych przepisami rozporządzenia nr 1408/71, w tym sytuacji, o których mowa w art. 69 tego rozporządzenia, wymóg posiadania miejsca zamieszkania w państwie członkowskim, w którym ma siedzibę instytucja zobowiązana do wypłaty świadczeń, uzasadniony w prawie krajowym koniecznością kontroli spełnienia prawnych przesłanek wypłaty świadczenia z tytułu bezrobocia, jest zgodny ze swobodą przemieszczania się i pobytu obywateli Unii Europejskiej¹¹. Jak zauważył w swoich uwagach na piśmie rząd norweski, jest to uzasadnione w szczególności potrzebą sprawowania przez państwa członkowskie kontroli przesłanek wypłaty świadczeń z tytułu bezrobocia, która to kontrola „ma wyjątkowy charakter uzasadniający wprowadzenie bardziej restrykcyjnych mechanizmów niż te, wprowadzane przy kontroli innych świadczeń”¹².

28. Zasady te pozostają w mocy pod rządami rozporządzenia nr 883/2004.

29. Z jednej strony bowiem, jak już wskazałem, art. 64 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 883/2004 zapewnia uprawnienie do zachowania świadczeń w okresie trzech miesięcy od daty, w której bezrobotny zaprzestał pozostawania w dyspozycji służb zatrudnienia w państwie członkowskim, natomiast art. 64 ust. 2 tego rozporządzenia stanowi, co do zasady, że bezrobotny „[t]raci [...] prawo do świadczeń na podstawie ustawodawstwa państwa właściwego, jeżeli nie powróci tam w chwili zakończenia lub przed upływem tego okresu”.

30. Z drugiej strony, jak przyznali wszyscy uczestnicy postępowania podczas rozprawy przed Trybunałem, art. 64 rozporządzenia nr 883/2004 stanowi *lex specialis* względem art. 7 tego rozporządzenia, który ustanawia „uchylenie zasad dotyczących miejsca zamieszkania”, lecz wyłącznie „w przypadkach przewidzianych w art. 64 [...] oraz w granicach określonych w tych artykułach”, zgodnie z art. 63 rzeczonego rozporządzenia.

31. Tym samym bezrobotnemu pracownikowi, który spełnia wszystkie przesłanki wyszczególnione w art. 64 rozporządzenia nr 883/2004 należy umożliwić, zgodnie z ust. 1 lit. c) tego przepisu, eksport przysługujących mu świadczeń z tytułu bezrobocia na okres trzech miesięcy, w taki sposób, że zgodnie z art. 7 rozporządzenia nr 883/2004, świadczenia wypłacone w tym okresie „nie podlegają jakimkolwiek obniżkom, zmianom, zawieszaniu, wstrzymywaniu lub konfiskacie z powodu tego, że beneficjent lub członkowie jego rodziny mieszkają w innym państwie członkowskim niż to, w którym znajduje się instytucja odpowiedzialna za ich wypłacanie”.

9 Zobacz wyrok z dnia 19 czerwca 1980 r., Testa i in. (41/79, 121/79 i 796/79, EU:C:1980:163, pkt 8).

10 Zobacz podobnie wyrok z dnia 19 czerwca 1980 r., Testa i in. (41/79, 121/79 i 796/79, EU:C:1980:163, pkt 14–16).

11 Zobacz podobnie wyrok z dnia 18 lipca 2006 r., De Cuyper (C-406/04, EU:C:2006:491, pkt 38, 47).

12 Wyrok z dnia 18 lipca 2006 r., De Cuyper (C-406/04, EU:C:2006:491, pkt 45).

32. Jednakże stosowanie art. 7 rozporządzenia nr 883/2004 nie może służyć do omijania przesłanek i ograniczeń ustanowionych w samym art. 64 tego rozporządzenia, w szczególności tych odnoszących się do czasu trwania eksportu świadczeń. Artykuł 7 wspomnianego rozporządzenia nie może także przekształcić uprawnienia przewidzianego w art. 64 tego rozporządzenia w obowiązek.

33. Nie ma więc cienia wątpliwości, że osoba poszukująca zatrudnienia nie mogłaby żądać uzyskania prawa do eksportu przysługującego jej świadczenia z tytułu bezrobocia na okres przekraczający trzy miesiące, a maksymalnie do sześciu miesięcy.

34. Wniosek taki wynika już z brzmienia art. 64 ust. 1 lit. c) in fine rozporządzenia nr 883/2004, który precyzuje, że termin trzech miesięcy „może być przedłużony [...] maksymalnie do sześciu miesięcy”¹³. Znajduje on również potwierdzenie w pracach przygotowawczych¹⁴, które doprowadziły do przyjęcia tego przepisu, z których wynika, że ponieważ wstępny projekt Komisji, mający na celu ustanowienie obowiązkowego sześciomiesięcznego okresu eksportu świadczeń, nie mógł uzyskać akceptacji w Radzie (stanowiącej jednomyślnie), państwa członkowskie doszły w końcu do porozumienia co do formuły kompromisowej odzwierciedlonej w aktualnym brzmieniu art. 64 ust. 1 lit. c) in fine rozporządzenia nr 883/2004¹⁵.

35. Stwierdzenie to nie umożliwia jednak udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy w odniesieniu do przedłużenia okresu eksportu świadczeń z tytułu bezrobocia powyżej trzech miesięcy – które to przedłużenie wszystkie zainteresowane strony zgodnie określają jako uprawnienie – rzeczne uprawnienie jest skierowane wyłącznie do służb zatrudnienia właściwego państwa, w ten sposób że służby te powinny zawsze być w stanie skorzystać z tej możliwości w każdym indywidualnym przypadku, czy też, przeciwnie, państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o niekorzystaniu z tego uprawnienia.

36. Kwestia ta nie została rozstrzygnięta w orzecznictwie Trybunału z tego prostego powodu, że fakultatywne zasady przewidziane w art. 64 ust. 1 lit. c) in fine rozporządzenia nr 883/2004 nie istniały pod rządami rozporządzenia nr 1408/71.

37. Jak w szczególności zauważyła Komisja, prawdą jest, że zgodnie ze swym brzmieniem art. 64 ust. 1 lit. c) in fine rozporządzenia nr 883/2004 przyznaje to uprawnienie do przedłużenia wypłaty świadczeń z tytułu bezrobocia w okresie dłuższym niż trzy miesiące, nie właściwemu państwu (członkowskiemu), lecz „właściwym urzędом lub instytucjom”.

38. Komisja oraz rządy czeski i polski wnioskuje na tej podstawie, że państwa członkowskie są obowiązane powstrzymać się od ingerencji w pozostawiony właściwym służbom lub instytucjom zakres uznania odnośnie do badania możliwości przedłużenia eksportu świadczeń powyżej trzech miesięcy w każdym indywidualnym przypadku.

39. Ta argumentacja nie przekonuje mnie.

¹³ Wyróżnienie moje.

¹⁴ Trybunał regularnie bierze pod uwagę prace przygotowawcze jako źródło wykładni aktów prawnych Unii. Zobacz w szczególności, jeśli chodzi o rozporządzenie nr 883/2004, wyrok z dnia 11 kwietnia 2013 r., Jelts i in. (C-443/11, EU:C:2013:224, pkt 33, 34), a ostatnio, w innych kontekstach normatywnych, wyroki: z dnia 18 października 2016 r., Nikiforidis (C-135/15, EU:C:2016:774, pkt 45); z dnia 26 lipca 2017 r., Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, pkt 89, 90).

¹⁵ Zobacz w tym względzie odpowiednio art. 50 ust. 1 lit. d) projektu rozporządzenia Rady (WE) w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego z dnia 21 grudnia 1998 r., [COM(1998) 779 wersja ostateczna, s. 45] oraz pkt 3.3.9 komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego na podstawie art. 251 ust. 2 akapit drugi traktatu WE dotyczącego wspólnego stanowiska uchwalonego przez Radę w celu przyjęcia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego [COM(2004) 44 wersja ostateczna, s. 9]. Jeśli chodzi o sprzeciw państw członkowskich wobec obowiązkowego przedłużenia okresu eksportu świadczeń do sześciu miesięcy, zob. również R. Cornelissen, The New EU Coordination System for Workers Who Become Unemployed, *European Journal of Social Security*, No. 3, 2007, s. 204. Jeżeli chodzi o aktualne rozbieżności między państwami członkowskimi, zob. również uzasadnienie przedstawione przez Komisję w dniu 13 grudnia 2016 r. projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie nr 883/2004 oraz rozporządzenie (WE) nr 987/2009 dotyczące wykonywania rozporządzenia nr 883/2004, [COM(2016) 815 final, s. 7].

40. Po pierwsze, gdyby tak było, prawodawca Unii wyraziłby zgodę na uchylenie, *co do zasady*, zasad dotyczących miejsca zamieszkania na okres powyżej trzech miesięcy, a maksymalnie do sześciu miesięcy.

41. Moim zdaniem taka decyzja dotycząca zasad, szczególnie z uwagi na skutki administracyjne, dotyczące w szczególności trudności z zapewnieniem przedłużonej kontroli w odniesieniu do podejmowanych za granicą starań w celu znalezienia zatrudnienia, oraz znaczące skutki finansowe dla państw członkowskich wypłacających świadczenia z tytułu bezrobocia na podstawie ich prawa krajowego, powinna jednoznacznie wynikać z przepisów rozporządzenia nr 883/2004. Należy w tym względzie zauważyć, jak to uczynił rząd szwedzki, że art. 64 ust. 1 lit. d) tego rozporządzenia precyzuje, iż świadczenia są udzielane przez właściwą instytucję, „zgodnie ze stosowanym przez nią ustawodawstwem i na jej własny koszt”. W kontekście uprawnienia przewidzianego w art. 64 ust. 1 lit. c) in fine wspomnianego rozporządzenia właściwa instytucja nie może zatem zwolnić się ze stosowania przesłanek prawnych odnoszących się do wypłaty świadczeń z tytułu bezrobocia. Wśród tych przesłanek znajdują się naturalnie te ustanowione w danym wypadku na mocy krajowych przepisów ustawowych lub wykonawczych dotyczących uprawnienia przyznanego administracji krajowej co do przyznania osobie poszukującej zatrudnienia, która udaje się do innego państwa związanego przepisami rozporządzenia nr 883/2004, świadczeń przez okres dłuższy niż trzy miesiące.

42. Po drugie, o ile jest prawdą, że art. 1 lit. q) ppkt (i) rozporządzenia nr 883/2004 definiuje „instytucję właściwą” jako „instytucję, w której zainteresowany jest ubezpieczony w chwili składania wniosku o świadczenie”, treść art. 64 ust. 1 lit. c) in fine tego rozporządzenia zawiera również odwołanie do „właściwych urzędów”, które to wyrażenie nie zostało zdefiniowane w tym akcie prawnym i które z uwagi na jego ogólny charakter może równie dobrze oznaczać każdy typ władzy lub organizmu odpowiedzialnego za systemy ubezpieczeń społecznych lub za stosowanie odpowiednich przepisów, zgodnie z porządkiem prawnym każdego państwa członkowskiego.

43. Brzmienie art. 64 ust. 1 lit. c) in fine rozporządzenia nr 883/2004 nie pozwala zatem stwierdzić, że prawodawca Unii zakazał państwom członkowskim ograniczania eksportu świadczeń z tytułu bezrobocia do okresu trzech miesięcy, zobowiązując te państwa, aby powstrzymały się od wprowadzania zakazu, ograniczania lub nakładania ram ich organom administracji, w zakresie przedłużania tego okresu maksymalnie do sześciu miesięcy.

44. Po trzecie, poczynionego stwierdzenia nie podważa dodatkowy argument Komisji wywiedziony w drodze analogii z orzecznictwa Trybunału dotyczącego wykładni art. 69 ust. 2 rozporządzenia nr 1408/71, które to orzecznictwo zdaniem Komisji pozwala wywnioskować, że właściwe służby zatrudnienia powinny zawsze weryfikować szczególne okoliczności każdego przypadku.

45. Należy w tym względzie przypomnieć, że art. 69 ust. 2 rozporządzenia nr 1408/71 przewidywał utratę prawa do jakichkolwiek świadczeń z tytułu bezrobocia na podstawie przepisów właściwego państwa, jeżeli zainteresowany nie powrócił do tego państwa przed upływem trzech miesięcy. Przepis ten, w zdaniu drugim, łagodził surowość skutku w postaci nieodwracalnej utraty prawa do świadczeń w przypadku opóźnionego powrotu, zezwalając właściwym urzędom lub instytucjom na przedłużenie trzymiesięcznego okresu „w wyjątkowych przypadkach”.

46. Prawdą jest, jak podkreśla Komisja, że Trybunał przyznał, iż art. 69 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia nr 1408/71 umożliwiało zapewnienie przestrzegania zasady proporcjonalności, w ramach której właściwe urzędy i instytucje były obowiązane uwzględniać w każdym poszczególnym przypadku czas, o jaki został przekroczony okres trzech miesięcy, przyczynę spóźnionego powrotu zainteresowanego do właściwego państwa oraz powagę skutków prawnych wynikających z takiego spóźnionego powrotu¹⁶.

¹⁶ Zobacz podobnie wyrok z dnia 19 czerwca 1980 r., Testa i in. (41/79, 121/79 i 796/79, EU:C:1980:163, pkt 21, 22). Zobacz również wyrok z dnia 20 marca 1979 r., Coccioli (139/78, EU:C:1979:75, pkt 8, 9).

47. Komisja zdaje się wnioskować z powyższego, że akceptując, aby służby zatrudnienia właściwego państwa, w wyjątkowym przypadku, gdy zainteresowany nie powraca do tego państwa przed upływem trzech miesięcy, ograniczały w taki sposób skutki prawne utraty prawa do świadczeń, Trybunał przyznał już, przynajmniej w sposób dorozumiany, pod rządami rozporządzenia nr 1408/71, że te same służby są upoważnione do przyznania przedłużenia prawa do świadczeń na okres dłuższy niż trzy miesiące. Wydaje mi się, że nie wypaczając logiki rozumowania Komisji, wynikałoby z tego, iż przewidziane w art. 64 ust. 1 lit. c) in fine rozporządzenia nr 883/2004 uprawnienie potwierdza jedynie dokonaną przez Trybunał wykładnię art. 69 ust. 2 rozporządzenia nr 1408/71.

48. Zwracam jednak uwagę, że w swoich uwagach Komisja pomija okoliczność, iż art. 69 ust. 2 rozporządzenia nr 1408/71 został zastąpiony nie przez art. 64 ust. 1 lit. c) in fine rozporządzenia nr 883/2004, lecz przez art. 64 ust. 2 tego rozporządzenia.

49. Ten ostatni przepis stanowi bowiem, że zainteresowany traci prawo do świadczeń, jeżeli nie powróci w chwili zakończenia lub przed upływem okresu, przez który jest uprawniony do świadczeń *na podstawie art. 64 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 883/2004*, z wyłączeniem wyjątkowych przypadków, w których właściwe urzędy lub instytucje mogą wyrazić zgodę na powrót zainteresowanego w terminie późniejszym bez utraty prawa do świadczeń.

50. W tym kontekście jest zrozumiałe i logiczne, że aby ocenić, czy zachodzi „wyjątkowy przypadek” (taki jak choroba lub wypadek)¹⁷, upoważniający do uchylenia skutku prawnego w postaci utraty prawa do świadczeń, jeżeli zainteresowany nie powróci do właściwego państwa przed upływem okresu, o którym mowa w art. 64 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 883/2004, właściwe organy państwa członkowskiego powinny uwzględniać indywidualne okoliczności właściwe dla każdego „zainteresowanego”, jak potwierdził w swoim orzecznictwie Trybunał.

51. Należy przyznać, że orzecznictwo to, poprzez analogię, zachowuje aktualność w stosunku do art. 64 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2004.

52. Stwierdzenie to oznacza, że swobodne uznanie pozostawione właściwym urządům lub instytucjom przez art. 64 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2004 na potrzeby weryfikacji istnienia „wyjątkowego przypadku”, odnosi się do stosowania okresu, w trakcie którego zainteresowany ma prawo do świadczeń, czyli bądź okresu trzech miesięcy, bądź też w danym wypadku, jeżeli państwo członkowskie skorzystało z uprawnienia przewidzianego w art. 64 ust. 1 lit. c) in fine tego rozporządzenia, okresu późniejszego, w przypadku gdy osoba poszukująca zatrudnienia skorzystała z przedłużenia trzymiesięcznego okresu.

53. W konsekwencji, nie mogłoby dojść do nałożenia się sytuacji, w której właściwe służby zatrudnienia są, w wyjątkowym wypadku, uprawnione do ograniczenia *skutków prawnych utraty prawa* do świadczeń z uwagi na brak powrotu zainteresowanego przed upływem obowiązkowego trzymiesięcznego (lub fakultatywnego sześciomiesięcznego) okresu, oraz sytuacji, w której chodzi o ustalenie, czy w danym państwie członkowskim pracownik może, *co do zasady*, korzystać z przedłużenia trzymiesięcznego terminu eksportu świadczeń, maksymalnie do sześciu miesięcy.

54. Gdyby państwa członkowskie, tak jak twierdzi Komisja, miały obowiązek powierzyć swoim odpowiednim organom zadanie każdorazowej oceny możliwości przedłużenia trzymiesięcznego okresu maksymalnie do sześciu miesięcy, „wyjątkowy przypadek”, o którym mowa w art. 64 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2004, byłby zupełnie pozbawiony skuteczności¹⁸. Wystarczyłoby wówczas

¹⁷ W wyrokach z dnia 20 marca 1979 r., Coccioli (139/78, EU:C:1979:75), a także z dnia 19 czerwca 1980 r., Testa i in. (41/79, 121/79 i 796/79, EU:C:1980:163), Trybunał orzekł odnośnie do sytuacji, w których bezrobotni, których dotyczyła sprawa, zapadli na choroby przed powrotem na terytorium państwa członkowskiego, które wypłacało im świadczenia.

¹⁸ Przypomnę, że zgodnie z orzecznictwem, jeżeli dany przepis prawa Unii może być przedmiotem kilku wykładni, pierwszeństwo należy dać tej, która pozwoli na zapewnienie jego skuteczności (effet utile): zob. w szczególności wyroki: z dnia 18 grudnia 2008 r., Afton Chemical (C-517/07, EU:C:2008:751, pkt 43); z dnia 10 września 2014 r., Holger Forstmann Transporte (C-152/13, EU:C:2014:2184, pkt 26).

bowiem, aby każda osoba poszukująca zatrudnienia, która nie może powrócić do właściwego państwa członkowskiego przed upływem trzymiesięcznego okresu, zamiast powoływać się na taki „wyjątkowy przypadek”, po prostu złożyła wniosek o przedłużenie trzymiesięcznego okresu maksymalnie do sześciu miesięcy na podstawie art. 64 ust. 1 lit. c) in fine tego rozporządzenia.

55. Okoliczność, że prawodawca Unii postanowił zachować możliwość powoływania się na „wyjątkowy przypadek”, aby złagodzić wystąpienie zbyt surowych skutków prawnych powrotu na terytorium właściwego państwa członkowskiego po upływie okresu trzech miesięcy, jest potwierdzeniem, że przyjął on *siłą rzeczy*, iż *okres eksportu świadczeń z tytułu bezrobocia może być ograniczony do trzech miesięcy*, zgodnie z decyzją, którą powziął ten sam prawodawca, aby wywiązać się z obowiązku wynikającego z zadania powierzonego mu w art. 48 TFUE, a polegającego na ustanowieniu systemu pozwalającego pracownikom na pokonanie trudności mogących wyniknąć z krajowych przepisów w dziedzinie zabezpieczenia społecznego¹⁹.

56. W konsekwencji, z uwagi na kontekst i systematykę przepisów rozporządzenia nr 883/2004 odnoszących się do osób poszukujących zatrudnienia, które udają się do innego państwa członkowskiego, art. 64 ust. 1 lit. c) in fine tego rozporządzenia upoważnia państwa członkowskie do niewykonywania uprawnienia zawartego w tym przepisie, a tym samym do nierozciągania okresu eksportu świadczeń z tytułu bezrobocia poza okres trzech miesięcy²⁰.

57. Wniosek taki według mnie nie stoi w sprzeczności z celem art. 64 rozporządzenia nr 883/2004, jakim jest wspieranie mobilności osób poszukujących zatrudnienia²¹. Po pierwsze, osoby te korzystają już bowiem przez okres trzech miesięcy z eksportu świadczeń z tytułu bezrobocia. Po drugie, nie przysługuje im w żadnym razie roszczenie o przedłużenie trzymiesięcznego okresu, nawet gdyby organy państwa członkowskiego skorzystały z uprawnienia przyznanego im w art. 64 ust. 1 lit. c) in fine tego rozporządzenia, z uwagi na fakt, że rozporządzenie milczy na temat przesłanek i kryteriów, jakimi należy się kierować, korzystając ze swobodnego uznania, które przepis ten przyznaje tym organom. Powrócę później do tej kwestii²².

58. Po czwarte, co do zasady, spór pomiędzy zainteresowanymi stronami, dotyczący adresata uprawnienia przewidzianego w art. 64 ust. 1 lit. c) in fine rozporządzenia nr 883/2004, nie jest według mnie zbyt odległy od sporu, który rozstrzygał Trybunał w kontekście wykładni art. 4 pkt 6 decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi²³.

59. Przepis ten, zatytułowany „Fakultatywna odmowa wykonania europejskiego nakazu aresztowania”, zgodnie ze swym brzmieniem przyznaje „wykonującemu nakaz organowi sądowemu”, możliwość odmowy wykonania takiego nakazu, jeśli zgodnie z art. 4 pkt 6 tej decyzji ramowej został on wydany w celu wykonania kary pozbawienia wolności, gdy osoba, której dotyczy wniosek, jest obywatelem wykonującego nakaz państwa członkowskiego lub w tym państwie stale przebywa, a państwo to zobowiązuje się samo wykonać tę karę.

¹⁹ Zobacz analogicznie wyrok z dnia 11 kwietnia 2013 r., Jeltens i in. (C-443/11, EU:C:2013:224, pkt 40).

²⁰ Mimo że nie jest to rozstrzygające dodam, że służby Komisji prezentują, jak się wydaje, taką samą opinię w dokumencie roboczym odnoszącym się do oceny skutków przedstawionego przez Komisję w dniu 13 grudnia 2016 r. projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie nr 883/2004 oraz rozporządzenie (WE) nr 987/2009 dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 [COM(2016) 815 final]; zob. Commission Staff Working Document, Impact Assessment, Initiative to Partially Revise Regulation No. and its Implementing Regulation (EC) No. 987/2004 [SWD (2015) 460 final], Part 1/6, s. 69, gdzie stwierdza się: „Under the current rules Member States have a discretion to determine whether they export unemployment benefits only for the minimum period of three months or the maximum of six months”. W chwili obecnej, gdy wykluczy się Królestwo Niderlandów, 11 państw członkowskich odmawia takiego przedłużenia.

²¹ Zobacz, w drodze analogii z art. 69 rozporządzenia nr 1408/71, wyrok z dnia 6 listopada 2003 r., Komisja/Niderlandy (C-311/01, EU:C:2003:598, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).

²² Zobacz pkt 70–82 niniejszej opinii.

²³ Dz.U. 2002, L 190, s. 1 – wyd. specjalne w jęz. polskim, rozdz. 19, t. 6, s. 34.

60. Tym samym powstało pytanie, czy wdrożenie do prawa wewnętrznego podstawy niewykonania nakazu, w myśl art. 4 pkt 6 decyzji ramowej 2002/584, zostało pozostawione uznaniu państw członkowskich, czy też, przeciwnie, miało charakter obligatoryjny, a wówczas „wykonujący nakaz organ sądowy”, jednoznacznie wskazany w tym przepisie, powinien zawsze dysponować, na mocy prawa wewnętrznego, możliwością odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania w sytuacjach wyszczególnionych w art. 4 pkt 6 tej decyzji ramowej, mając na celu zwiększenie szans ponownej integracji społecznej osoby ściganej, po wykonaniu kary, na którą została ona skazana.

61. W opinii w sprawie Wolzenburg (C-123/08, EU:C:2009:183, pkt 102–107) rzecznik generalny Y. Bot zaproponował, aby Trybunał skłonił się ku tej drugiej, wierniejszej, wykładni art. 4 pkt 6 decyzji ramowej 2002/584.

62. Trybunał orzekł inaczej w wyrokach z dnia 5 września 2012 r., Lopes Da Silva Jorge (C-42/11, EU:C:2012:517, pkt 35, 50) oraz z dnia 29 czerwca 2017 r., Popławski (C-579/15, EU:C:2017:503, pkt 21). Trybunał stwierdził bowiem, że bez względu na art. 4 pkt 6 decyzji ramowej 2002/584, który jest skierowany do wykonującego nakaz organu sądowego, państwa członkowskie mają swobodę wyboru co do tego, czy wdrażać do krajowego porządku prawnego – czy też nie – wyrażoną w tym przepisie podstawę fakultatywnej odmowy wykonania nakazu.

63. Innymi słowy, państwa członkowskie nie mają obowiązku korzystania z uprawnienia przewidzianego w art. 4 pkt 6 decyzji ramowej 2002/584.

64. Podobnie jest, jeśli chodzi o uprawnienie przyznane w art. 64 ust. 1 lit. c) in fine rozporządzenia nr 883/2004.

65. Rzecz jasna, charakter rozpatrywanego w niniejszej sprawie aktu prawnego, mianowicie rozporządzenia, różni się zasadniczo od charakteru decyzji ramowej.

66. Inaczej bowiem niż decyzje ramowe przyjmowane na podstawie dawnego art. 34 ust. 2 lit. b) UE, które nie wywierają bezpośredniego skutku²⁴, rozporządzenie, zgodnie z art. 288 akapit drugi TFUE, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich, co oznacza, że jego przepisy nie wymagają, co do zasady, przyjmowania przez państwa członkowskie środków wykonawczych²⁵.

67. Jednakże, po pierwsze, niezależnie od charakteru rozpatrywanego aktu prawnego, uprawnienie pozostaje uprawnieniem, gdyż Trybunał przyznał, że państwo członkowskie, które nie zdecydowało się wykonać takiego uprawnienia, zawartego w rozporządzeniu Rady, nie narusza art. 288 TFUE²⁶. Po drugie, co regularnie orzeka Trybunał, okazuje się, że przepisy rozporządzenia, mimo jego charakteru, mogą pozostawiać w gestii państw członkowskich uchwalenie przepisów ustawowych, wykonawczych, administracyjnych czy finansowych niezbędnych do tego, by przepisy omawianego rozporządzenia mogły być skutecznie stosowane²⁷.

68. Według mnie art. 64 ust. 1 lit. c) in fine rozporządzenia nr 883/2004 odpowiada tym dwóm sytuacjom.

²⁴ Odnośnie do decyzji ramowej 2002/584 zob. w szczególności wyroki: z dnia 5 września 2012 r., Lopes Da Silva Jorge (C-42/11, EU:C:2012:517, pkt 53); z dnia 29 czerwca 2017 r., Popławski (C-579/15, EU:C:2017:503, pkt 28).

²⁵ Zobacz podobnie wyrok z dnia 15 marca 2017 r., Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).

²⁶ Zobacz wyrok z dnia 17 grudnia 2015 r., Imtech Marine Belgium (C-300/14, EU:C:2015:825, pkt 27–31).

²⁷ Zobacz podobnie w szczególności wyroki: z dnia 5 maja 2015 r., Hiszpania/Rada (C-147/13, EU:C:2015:299, pkt 94); z dnia 9 lutego 2017 r., S. (C-283/16, EU:C:2017:104, pkt 48); z dnia 15 marca 2017 r., Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, pkt 27).

69. W pierwszej kolejności, jak już wyjaśniłem, art. 64 ust. 1 lit. c) in fine rozporządzenia nr 883/2004 w żadnym razie nie wymaga bowiem od państw członkowskich zapewnienia, aby obowiązkowy trzymiesięczny okres eksportu świadczeń z tytułu bezrobocia mógł być przedłużony maksymalnie do sześciu miesięcy.

70. Po drugie, jeżeli państwo członkowskie zdecyduje się wykonać uprawnienie nadane w art. 64 ust. 1 lit. c) in fine rozporządzenia nr 883/2004, należy zauważyć, że przepis ten nie wskazuje żadnego kryterium, na podstawie którego właściwe krajowe organy administracyjne będą mogły przedłużyć, maksymalnie do sześciu miesięcy, okres eksportu świadczeń z tytułu bezrobocia. Z tego względu, aby przepis ten mógł w pełni funkcjonować oraz aby zapewnić jednocześnie bezpieczeństwo prawne i równe traktowanie wnioskodawców, wymaga on przyjęcia środków krajowych określających przesłanki, na podstawie których zostanie wyrażona zgoda bądź odmowa odnośnie do przedłużenia trzymiesięcznego okresu lub które ograniczają zakres uznania pozostawiony właściwym organom krajowym w art. 64 ust. 1 lit. c) in fine tego rozporządzenia.

71. Czy z tego stwierdzenia można wywnioskować, że państwo członkowskie, które – podobnie jak Królestwo Niderlandów – wykonało to uprawnienie, może jednak zdecydować, że będzie co do zasady oddalać wszelkie wnioski o przedłużenie trzymiesięcznego okresu, chyba że, z uwagi na szczególne okoliczności danego przypadku, takie rozwiązanie prowadziłoby do nieracjonalnego, a w efekcie nieproporcjonalnego rezultatu?

72. Z założenia odpowiedź twierdząca byłaby do przyjęcia w zgodzie z zasadą „qui potest maius potest et minus”.

73. Komisja sugeruje jednak udzielenie przeczącej odpowiedzi na pytanie zawarte w pkt 71 niniejszej opinii. Twierdzi ona, że właściwy organ krajowy powinien w każdym wypadku mieć możliwość skorzystania z przysługującego mu zakresu uznania nie według formuły „nie, chyba że”, lecz „tak, chyba że”.

74. Nie podzielam tego stanowiska.

75. Po pierwsze, jak już wskazałem, art. 64 ust. 1 lit. c) in fine rozporządzenia nr 883/2004 nie ustanawia bowiem ani kryteriów, w świetle których właściwe organy krajowe powinny badać wniosek o przedłużenie trzymiesięcznego okresu, ani też nie wskazuje zasad, według których organy te powinny korzystać z tak przyznanego uznania, jak co do zasady stwierdził rząd polski.

76. Po drugie, chociaż prawdą jest, że właściwe organy krajowe, korzystając z zakresu uznania, powinny także przestrzegać prawa Unii, w szczególności zasad niedyskryminacji i proporcjonalności, obowiązek ten nie oznacza, że owo swobodne uznanie powinno opierać się na jednej, określonej zasadzie, w rodzaju „tak, chyba że”, jak twierdzi Komisja.

77. Innymi słowy, art. 64 ust. 1 lit. c) in fine rozporządzenia nr 883/2004, rozpatrywany w świetle zasad niedyskryminacji i proporcjonalności, nie sprzeciwia się w szczególności temu, aby państwo członkowskie ustanowiło ogólne, obiektywne i niedyskryminujące kryteria, które ograniczają korzystanie z zakresu uznania przez organ tego państwa, określając okoliczności lub przypadki, w których organ ten będzie mógł zezwolić, na zasadzie wyjątku, aby osoba poszukująca zatrudnienia w innym państwie członkowskim przedłużyła okres eksportu świadczeń z tytułu bezrobocia maksymalnie do sześciu miesięcy.

78. Państwo członkowskie pozostaje zatem według mnie w granicach wyznaczonych przez prawo Unii, jeżeli przyjmuje środki, zgodnie z którymi przedłużenie okresu eksportu świadczeń z tytułu bezrobocia maksymalnie do sześciu miesięcy może zostać przyznane wyłącznie wtedy, gdy zostaną spełnione pewne przesłanki, takie jak te, które wskazuje sąd odsyłający, a mianowicie, że zainteresowany jest objęty procesem dającym konkretne perspektywy zatrudnienia, wymagającym przedłużenia pobytu

w danym państwie członkowskim lub że osoba poszukująca zatrudnienia dostarczy oświadczenie pracodawcy z tego państwa członkowskiego, z którego wynika realna perspektywa zatrudnienia. Tego rodzaju środki krajowe mogą nawet zwiększyć bezpieczeństwo prawne zainteresowanych, umożliwiając im wcześniejsze poznanie przesłanek lub kryteriów, na podstawie których organ krajowy będzie korzystał z dyskrejonalnych uprawnień, jak również, w razie potrzeby, ułatwić kontrolę sądową decyzji wydanych przez ten organ.

79. Poza tym wbrew temu, co twierdzi Komisja, z brzmienia pierwszego pytania prejudycjalnego oraz z uwag Uwv wynika, że organ ten nie zaniechał sprawdzenia, czy szczególne okoliczności konkretnego przypadku uzasadniają przyznanie skarżącemu w postępowaniu głównym przedłużenia okresu eksportu świadczeń z tytułu bezrobocia powyżej przysługujących mu już na mocy rozporządzenia nr 883/2004 trzech miesięcy.

80. Dodam, że okoliczność, iż przesłanki lub kryteria, od których uzależnione jest przyznanie przedłużenia okresu eksportu świadczeń z tytułu bezrobocia mogą być odmienne w różnych państwach członkowskich, które zdecydowały się skorzystać z uprawnienia przewidzianego w art. 64 ust. 1 lit. c) in fine rozporządzenia nr 883/2004, wynika właśnie z dyskrejonalnych uprawnień przyznanych im przez prawodawcę Unii w toku przyjmowania tego rozporządzenia.

81. Prawodawca Unii brał pod uwagę te rozbieżności pomiędzy systemami i środkami w państwach członkowskich, które skorzystały z uprawnienia przewidzianego w art. 64 ust. 1 lit. c) in fine rozporządzenia nr 883/2004²⁸. Nie można ich uznać za ograniczenia swobodnego przepływu pracowników, skoro wynikają z braku harmonizacji przesłanek i zasad, zgodnie z którymi organy państw członkowskich mogą przedłużać okres eksportu świadczeń z tytułu bezrobocia maksymalnie do sześciu miesięcy²⁹. To stwierdzenie odnosi się do postanowień dotyczących swobodnego przepływu pracowników zawartych w umowie WE–Szwajcaria, które nie mają szerszego zakresu niż te przewidziane w traktacie FUE.

82. Złagodzenie czy nawet zniesienie tych rozbieżności nie należy do Trybunału, lecz do prawodawcy Unii, jeśli uzna to za konieczne.

83. Proponuję zatem odpowiedzieć na pierwsze pytanie prejudycjalne przedłożone przez sąd odsyłający, że mając na względzie swobodny przepływ pracowników oraz zasady niedyskryminacji i proporcjonalności, przepisy rozporządzenia nr 883/2004 nie stoją na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie wykonało uprawnienie przewidziane w art. 64 ust. 1 lit. c) in fine tego rozporządzenia, odmawiając co do zasady uwzględniania wszelkich wniosków o przedłużenie okresu eksportu świadczeń z tytułu bezrobocia na okres dłuższy niż trzy miesiące maksymalnie do sześciu miesięcy, z wyjątkiem przypadków, gdy właściwy organ tego państwa członkowskiego uzna, że szczególne okoliczności danego przypadku, w szczególności istnienie konkretnych i możliwych do wykazania perspektyw zatrudnienia, racjonalnie nie pozwalają, aby organ ten odmówił przedłużenia okresu eksportu tych świadczeń.

84. W tych okolicznościach odpowiedź na drugie pytanie prejudycjalne, które dotyczy zasad, zgodnie z którymi państwa członkowskie powinny wykonywać uprawnienie nadane w art. 64 ust. 1 lit. c) in fine rozporządzenia nr 883/2004, staje się zbędna. Pytanie to zostało zresztą przedstawione na wypadek, gdyby pytanie pierwsze wymagało udzielenia odpowiedzi przeczącej, którą to ewentualność, z powodów przedstawionych powyżej proponuję odrzucić.

²⁸ Dla uzupełnienia dodam, że jak wynika z dokumentu roboczego służb Komisji (s. 69), przytoczonego w przypisie 20 niniejszej opinii, kryteria, od których uzależnione jest przedłużenie trzymiesięcznego okresu maksymalnie do sześciu miesięcy, znacznie się różnią w 15 państwach członkowskich dopuszczających możliwość takiego przedłużenia.

²⁹ Zobacz analogicznie wyrok z dnia 11 kwietnia 2013 r., Jeltens i in. (C-443/11, EU:C:2013:224, pkt 45).

IV. Wnioski

85. W świetle całości powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał udzielił następujących odpowiedzi na pytania prejudycjalne postawione przez Centrale Raad van Beroep (sąd apelacyjny w sprawach z zakresu zabezpieczenia społecznego i służby cywilnej, Niderlandy):

Mając na względzie swobodny przepływ pracowników oraz zasady niedyskryminacji i proporcjonalności, przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego nie stoją na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie wykonało uprawnienie przewidziane w art. 64 ust. 1 lit. c) in fine tego rozporządzenia, odmawiając co do zasady uwzględniania wszelkich wniosków o przedłużenie okresu eksportu świadczeń z tytułu bezrobocia na okres dłuższy niż trzy miesiące maksymalnie do sześciu miesięcy, z wyjątkiem przypadków, gdy właściwy organ tego państwa członkowskiego uzna, że szczególne okoliczności danego przypadku, przykładowo istnienie konkretnych i możliwych do wykazania perspektyw zatrudnienia, racjonalnie nie pozwalają, aby organ ten odmówił przedłużenia okresu eksportu tych świadczeń.