Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PAOLA MENGOZZIEGO
przedstawiona w dniu 16 października 2014 r.[1]

Sprawa C-647/13

Office national de l'emploi
przeciwko
Marie-Rose Melchior

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez cour du travail de Bruxelles (Belgia)]

Prawo do zasiłku dla bezrobotnych w państwie członkowskim — Uwzględnienie okresów zatrudnienia w charakterze pracownika kontraktowego w służbie instytucji Unii Europejskiej — Uznanie okresu bezrobocia w służbie instytucji Unii Europejskiej za okres pracy — Zasada lojalnej współpracy

1. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przedstawiony w niniejszej sprawie dotyczy interpretacji zasady lojalnej współpracy i art. 34 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą"). Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu między M.R. Melchior a Office national de l'emploi (krajowym urzędem pracy, zwanym dalej „ONEM-em") dotyczącego odmowy przyznania M.R. Melchior prawa do zasiłku dla bezrobotnych.

I – **Ramy prawne**

A – *Prawo Unii*

2. Zgodnie z art. 96 ust. 1 Warunków zatrudnienia innych pracowników Wspólnot Europejskich (zwanych dalej „warunkami zatrudnienia") były członek personelu kontraktowego, który pozostaje bez pracy po zakończeniu służby w instytucji Unii, jest przy zachowaniu pewnych warunków uprawniony do miesięcznego zasiłku dla bezrobotnych. Akapit drugi powołanego przepisu stanowi, że jeżeli jest on uprawniony do zasiłku dla bezrobotnych w ramach systemu krajowego, jest zobowiązany powiadomić o tym instytucję, dla której pracował. W takich przypadkach kwotę takiego świadczenia odejmuje się od zasiłku wypłacanego przez Unię.

3. Zgodnie z ust. 2 tego artykułu w celu nabycia uprawnień do zasiłku dla bezrobotnych były członek personelu kontraktowego zobowiązany jest między innymi do zarejestrowania się jako poszukujący pracy w organie właściwym do spraw zatrudnienia w państwie członkowskim, w którym zamieszkuje oraz wypełnia obowiązki ustanowione prawem tego państwa członkowskiego dla osób otrzymujących świadczenia dla bezrobotnych na mocy tego prawa. W ust. 4 uściślono, że okres, w którym byłemu członkowi personelu kontraktowego przysługuje zasiłek dla bezrobotnych, nie może przekraczać 36 miesięcy od dnia zakończenia służby i w żadnym wypadku nie jest dłuższy niż jedna trzecia okresu

1 — Język oryginału: francuski.

pełnienia służby. Wypłata zasiłku jest wstrzymywana, jeśli w tym okresie były członek personelu kontraktowego przestanie spełniać warunki określone w ust. 1 i 2. Wypłata zasiłku jest wznawiana, jeśli przed końcem tego okresu były członek personelu kontraktowego ponownie zacznie spełniać wspomniane warunki, bez uzyskania prawa do pobierania krajowego zasiłku dla bezrobotnych.

4. Stosownie do art. 96 ust. 7 członek personelu kontraktowego pokrywa jedną trzecią kosztów ubezpieczenia od bezrobocia. Składkę potrąca się co miesiąc z wynagrodzenia osoby zainteresowanej i wraz z pozostałymi dwiema trzecimi kwoty ponoszonymi przez instytucję wpłaca się na specjalny fundusz dla bezrobotnych wspólny dla instytucji i zarządzany przez Komisję Europejską.

5. Zgodnie z art. 96 ust. 9 „służby krajowe odpowiedzialne za zatrudnienie i bezrobocie, działając zgodnie z ustawodawstwem krajowym, aktywnie współpracują z Komisją w celu zapewnienia właściwego stosowania niniejszego artykułu".

B – *Prawo krajowe*

6. Dekret królewski z dnia 25 listopada 1991 r. o bezrobociu (*Moniteur belge* z dnia 31 grudnia 1991 r., s. 29888, zwany dalej „dekretem królewskim"), w brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności będących przedmiotem postępowania głównego, stanowi w art. 30, że w przypadku pracowników powyżej 50 lat zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy zasiłek dla bezrobotnych przysługuje pod warunkiem przepracowania co najmniej 624 dni w ciągu 36 miesięcy poprzedzających wystąpienie z wnioskiem o zasiłek.

7. Zgodnie z brzmieniem art. 37 ust. 1 dekretu królewskiego:

„[…] przez świadczenie pracy rozumie się rzeczywistą pracę oraz prace dodatkowe bez wypoczynku kompensacyjnego, wykonywane w zawodzie lub przedsiębiorstwie, które podlegają obowiązkowi odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne, dział bezrobocia, w których równocześnie:

[…]

2° od wypłacanego wynagrodzenia dokonywano przewidzianych prawem potrąceń na ubezpieczenie społeczne, w tym na dział bezrobocia.

[…]".

8. Artykuł 37 ust. 2 akapit pierwszy dekretu królewskiego stanowi:

„Pracę wykonywaną za granicą uwzględnia się, jeśli była wykonywana w ramach stosunku pracy, który w Belgii powodowałby potrącenie na ubezpieczenie społeczne, w tym również na dział bezrobocia.

Akapit pierwszy ma jednak zastosowanie tylko wtedy, gdy pracownik po okresie pracy wykonywanej za granicą świadczył pracę jako pracownik najemny na mocy przepisów belgijskich".

Zgodnie z art. 38 ust. 1 pkt 1 lit. a) dekretu królewskiego do celów stosowania art. 30 i nast. za okresy pracy uznaje się okresy, za które wypłacono zasiłek na podstawie ustawy o ubezpieczeniu na wypadek bezrobocia.

II – **Okoliczności faktyczne postępowania głównego i pytanie prejudycjalne**

9. Z postanowienia odsyłającego wynika, że M.R. Melchior, obywatelka Belgii, wykonywała różne zajęcia w charakterze pracownika najemnego w Belgii, a następnie od dnia 1 marca 2005 r. do dnia 29 lutego 2008 r. pracowała w Komisji Europejskiej jako pracownik kontraktowy.

10. Decyzją z dnia 5 marca 2008 r. ONEM odmówił przyznania jej prawa do zasiłku dla bezrobotnych, o który wystąpiła w dniu 1 marca 2008 r., stwierdzając, że M.R. Melchior nie udowodniła przepracowania 624 dni w ciągu 36 miesięcy poprzedzających złożenie wniosku, przy czym ONEM nie uwzględnił okresu zatrudnienia zainteresowanej w Komisji Europejskiej. Niemniej jednak przedłużył on okres referencyjny o czas trwania tego zatrudnienia.

11. Po uzyskaniu prawa do zasiłku dla bezrobotnych na podstawie warunków zatrudnienia na okres 12 miesięcy, począwszy od dnia 1 marca 2008 r., M.R. Melchior w okresie od 20 sierpnia 2008 r. do 13 lipca 2009 r. wykonywała w Belgii różne zajęcia i w dniu 14 lipca 2009 r. ponownie złożyła wniosek o przyznanie zasiłku dla bezrobotnych, który został oddalony przez ONEM decyzją z dnia 26 sierpnia 2009 r. – po raz kolejny z powodu nieudowodnienia przepracowania 624 dni w ciągu 36 miesięcy poprzedzających złożenie wniosku, to jest w okresie od 14 lipca 2006 r. do 13 lipca 2009 r. W swoim wyliczeniu ONEM odmówił uwzględnienia okresu zatrudnienia w Komisji oraz uznania, w oparciu o art. 38 ust. 1 pkt 1 lit. a) dekretu królewskiego, za staż pracy okresów, za które M.R. Melchior wypłacono zasiłek na podstawie warunków zatrudnienia.

12. Marie-Rose Melchior zaskarżyła decyzję ONEM-u z dnia 26 sierpnia 2009 r. do tribunal du travail de Bruxelles (sądu pracy pierwszej instancji w Brukseli), który wyrokiem z dnia 14 lutego 2012 r. stwierdził nieważność powyższej decyzji, ustalił, że M.R. Melchior przysługuje zasiłek dla bezrobotnych, licząc od dnia 14 lipca 2009 r., oraz zasądził od ONEM-u wypłatę M.R. Melchior zasiłku dla bezrobotnych należnego od dnia 14 lipca 2009 r.

13. ONEM wniósł apelację od tego wyroku do cour du travail de Bruxelles (sądu pracy drugiej instancji w Brukseli), wnosząc o zmianę zaskarżonego wyroku i utrzymanie w mocy decyzji z dnia 26 sierpnia 2009 r. Powziąwszy wątpliwości co do zgodności art. 37 i art. 38 ust. 1 pkt 1 lit. a) dekretu królewskiego z prawem Unii, sąd ten postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy zasada lojalnej współpracy i art. 4 ust. 3 TUE z jednej strony oraz art. 34 ust. 1 [karty] z drugiej strony stoją na przeszkodzie temu, by w kontekście prawa do zasiłku dla bezrobotnych państwo członkowskie odmówiło:

uwzględnienia okresów zatrudnienia w charakterze pracownika tymczasowego w służbie instytucji Unii Europejskiej z siedzibą w tym państwie członkowskim, w szczególności gdy zarówno przed okresem zatrudnienia w charakterze pracownika kontraktowego, jak i po tym okresie dana osoba świadczyła pracę w charakterze pracownika najemnego na mocy uregulowań tego państwa członkowskiego;

uznania za [okresy] pracy [okresów] bezrobocia z prawem do zasiłku w ramach [warunków zatrudnienia], podczas gdy [okresy] bezrobocia z prawem do zasiłku na podstawie uregulowań tego państwa członkowskiego są uznawane za [okresy] pracy?”.

III – **Analiza**

A – *Uwagi wstępne*

14. Na wstępie należy, po pierwsze, ustalić, czy sytuacja skarżącej mieści się w zakresie stosowania przepisów prawa pierwotnego bądź wtórnego dotyczących swobodnego przepływu pracowników, a po drugie, zająć stanowisko wobec argumentacji Komisji, która w swoich uwagach na piśmie podnosi, iż warunki zatrudnienia mają charakter normatywny i znajdują bezpośrednie zastosowanie w okolicznościach postępowania głównego.

1. W przedmiocie zastosowania przepisów prawa pierwotnego bądź wtórnego dotyczących swobodnego przepływu pracowników do sytuacji skarżącej w postępowaniu głównym

15. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem urzędnik Unii Europejskiej – do którego należy przyrównać pracownika kontraktowego objętego zakresem stosowania warunków zatrudnienia – posiada status pracownika w rozumieniu art. 45 ust. 1 TFUE, pod warunkiem że skorzystał z prawa do swobodnego przemieszczania się [2]. W tym względzie Trybunał wskazał, że okres działalności zawodowej w międzynarodowej służbie publicznej, takiej jak w ramach Unii Europejskiej, nie może być utożsamiany z okresem działalności zawodowej w ramach służby cywilnej państwa członkowskiego, w związku z czym nie może stanowić samoistnej podstawy dla ustalenia związku z jedną z sytuacji przewidzianych w tym przepisie traktatu [3].

16. W niniejszej sprawie bezsporne jest, że M.R. Melchior przez cały czas zamieszkiwała i pracowała w Belgii, najpierw w prywatnych przedsiębiorstwach, później w Komisji, a następnie znów w sektorze prywatnym. Jak sama przyznaje, w trakcie swojej kariery zawodowej nigdy nie uzyskała statusu pracownika migrującego. W związku z tym jej sytuacja, jako mająca charakter czysto wewnętrzny, nie podlega przepisowi art. 45 ust. 1 TFUE [4].

17. Ponadto, jak słusznie zauważa sąd odsyłający, sytuacja M.R. Melchior w okresie pracy w służbie Komisji nie podlega również rozporządzeniu (EWG) nr 1408/71 [5], które zostało przyjęte na podstawie art. 42 WE (obecnie art. 48 TFUE) i służy koordynacji ustawodawstw państw członkowskich w dziedzinie zabezpieczenia społecznego celem realizacji swobody przepływu pracowników. W tym względzie Trybunał wyjaśnił, że „urzędnicy [Unii] nie mogą być traktowani jak pracownicy w rozumieniu rozporządzenia nr 1408/71, ponieważ nie podlegają oni ustawodawstwu krajowemu w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, jak tego wymaga art. 2 ust. 1, definiujący zakres podmiotowy tego rozporządzenia” [6].

18. Ustaliwszy powyższe, należy odnieść się do argumentacji Komisji, zgodnie z którą warunki zatrudnienia mają charakter normatywny i znajdują bezpośrednie zastosowanie w okolicznościach postępowania głównego.

2 — Zobacz w szczególności wyroki: Echternach i Moritz, 389/87 i 390/87, EU:C:1989:130, pkt 11; Schmid, C-310/91, EU:C:1993:221, pkt 20; a także Ferlini, C-411/98, EU:C:2000:530, pkt 42.

3 — Zobacz wyrok My, C-293/03, EU:C:2004:821, pkt 42.

4 — Wyrok Uecker i Jacquet, C-64/96 i C-65/96, EU:C:1997:285, pkt 16 i przytoczone tam orzecznictwo.

5 — Rozporządzenie Rady z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz.U. L 149, s. 2). Rozporządzenie to zostało uchylone i zastąpione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. L 166, s. 1).

6 — Zobacz wyroki: Ferlini, EU:C:2000:530, pkt 41; My, EU:C:2004:821, pkt 35; a także postanowienie Ricci i Pisaneschi, C-286/09 i C-287/89, EU:C:2010:420, pkt 26.

2. W przedmiocie normatywnego charakteru warunków zatrudnienia i ich bezpośredniego zastosowania w okolicznościach postępowania głównego

19. W swoich uwagach Komisja zaznacza, że warunki zatrudnienia zostały ustalone w drodze rozporządzenia Komisji, które zgodnie z art. 288 akapit drugi TFUE ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Zdaniem Komisji sytuacja skarżącej mieści się w zakresie art. 96 warunków zatrudnienia, który przyznaje prawo do zasiłku dla bezrobotnych byłym pracownikom kontraktowym i stanowi, że zasiłek ten ma charakter uzupełniający względem zasiłku ewentualnie przewidzianego w ustawodawstwie krajowym. Uzupełniający charakter tego zasiłku, który wiąże organy krajowe takie jak ONEM, stoi na przeszkodzie nieuwzględnianiu okresów zatrudnienia w charakterze pracownika kontraktowego w służbie instytucji Unii przy ustalaniu prawa byłego członka personelu kontraktowego do krajowego zasiłku dla bezrobotnych.

20. Nie ulega wątpliwości, że rozporządzenie Rady (EWG, Euratom, EWWiS)nr 259/68 [7], ustanawiające regulamin pracowniczy urzędników Unii (zwane dalej „regulaminem pracowniczym") oraz warunki zatrudnienia, jak zresztą wprost stanowi art. 11 tego rozporządzenia, „wiąż[ą] w całości i [są] bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich". Trybunał wielokrotnie potwierdzał, że rozporządzenie to wiąże państwa członkowskie „w takim zakresie, w jakim jest to konieczne dla jego stosowania" [8]. Ponadto, jak słusznie przypomina Komisja, w wyroku Kristiansen (EU:C:2003:652) Trybunał orzekł, że zasiłek dla bezrobotnych przewidziany w art. 28a warunków zatrudnienia – który to przepis został zredagowany w ten sam sposób co art. 96, ale dotyczy pracowników tymczasowych – ma charakter uzupełniający względem zasiłku przewidzianego w ustawodawstwie krajowym, a charakter ten, jako że wynika z przepisów wykonawczych, wiąże państwa członkowskie i musi być respektowany w ustawodawstwie krajowym [9].

21. Niemniej jednak z przyczyn, które omówię poniżej, nie przekonuje mnie stanowisko Komisji, zgodnie z którym obowiązek uwzględnienia przez ONEM okresu zatrudnienia skarżącej w służbie Komisji przy ustalaniu, czy przysługuje jej prawo do krajowego zasiłku dla bezrobotnych, wynika z uzupełniającego charakteru zasiłku przewidzianego w warunkach zatrudnienia i z normatywnej natury tego aktu.

22. W pierwszej kolejności, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, prawo Unii nie narusza kompetencji państw członkowskich w zakresie organizacji systemów zabezpieczenia społecznego. O ile prawdą jest, że przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek przestrzegać prawa Unii [10], o tyle nie zmienia to faktu, że wobec braku harmonizacji na poziomie Unii to do ustawodawstwa każdego państwa członkowskiego należy ustalenie, po pierwsze, warunków istnienia uprawnienia lub obowiązku przynależności do systemu zabezpieczenia społecznego, i po drugie, warunków korzystania z prawa do świadczeń [11].

23. W drugiej kolejności były członek personelu kontraktowego jest obowiązany wystąpić o zasiłek dla bezrobotnych na podstawie art. 96 ust. 1 akapit drugi warunków zatrudnienia, tylko jeżeli *jest on uprawniony do zasiłku dla bezrobotnych w ramach systemu krajowego*, przy czym kwotę takiego świadczenia odejmuje się od zasiłku, o którym mowa w ust. 3 tego przepisu. Innymi słowy, zasiłek dla bezrobotnych, którego ciężar ponosi Unia, nabiera charakteru uzupełniającego tylko *wtedy i w zakresie, w jakim* były członek personelu tymczasowego jest uprawniony do zasiłku dla bezrobotnych na podstawie przepisów krajowych.

7 — Rozporządzenie z dnia 29 lutego 1968 r. ustanawiające regulamin pracowniczy urzędników i warunki zatrudnienia innych pracowników Wspólnot Europejskich oraz ustanawiające specjalne środki stosowane tymczasowo wobec urzędników Komisji (Dz.U. L 56, s. 1).

8 — Zobacz w szczególności wyroki: Komisja/Belgia, 186/85, EU:C:1987:208, pkt 21; Kristiansen, C-92/02, EU:C:2003:652, pkt 32;

9 — Punkt 34. W przedmiocie zasiłków rodzinnych przewidzianych w art. 67 ust. 2 regulaminu pracowniczego Trybunał wypowiedział się podobnie w wyroku Komisja/Belgia EU:C:1987:208.

10 — Zobacz w szczególności wyrok Komisja/Portugalia, C-255/09, EU:C:2011:695, pkt 47–49 i przytoczone tam orzecznictwo.

11 — Zobacz w szczególności wyrok Kristiansen, EU:C:2003:652, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo.

24. W trzeciej kolejności były członek personelu kontraktowego, spełniający warunki określone w art. 96 ust. 1 akapit pierwszy warunków zatrudnienia, uzyskuje w oparciu o ten przepis prawo do pobierania zasiłku dla bezrobotnych niezależnie od tego, czy pracownik ten podlega również krajowemu systemowi ubezpieczenia na wypadek bezrobocia i czy spełnia warunki przyznania świadczeń w ramach tego systemu. Z powyższego wynika, że chociaż zasiłek dla bezrobotnych przewidziany w art. 96 warunków zatrudnienia może mieć charakter uzupełniający w zakresie, w jakim uzupełnia ewentualne świadczenia przysługujące na podstawie systemu krajowego, to sam nie znajduje podstawy w fakcie przyznania tych świadczeń. W związku z powyższym system ubezpieczenia na wypadek bezrobocia określony w warunkach zatrudnienia i system przewidziany w ustawodawstwie państw członkowskich są z zasady autonomiczne.

25. W czwartej kolejności art. 96 ust. 1 akapit drugi warunków zatrudnienia jest przepisem szczególnym służącym uregulowaniu relacji, w jakiej pozostaje prawo do zasiłku dla bezrobotnych przyznawanego na ich podstawie do zasiłków przewidzianych w systemie krajowym, w sytuacji gdy były pracownik kontraktowy jest uprawniony do pobierania obydwu tych zasiłków [12]. Przepis ten pełni podwójną rolę. Po pierwsze, pełni funkcję zasady zapobiegającej kumulacji świadczeń, która działa z korzyścią dla Unii, gdyż stanowi, że jeżeli były pracownik kontraktowy spełnia warunki do pobierania świadczeń z krajowego systemu, to kwotę takiego świadczenia odejmuje się od zasiłku wypłacanego przez Unię, co tym samym odciąża ją finansowo [13]. Po drugie, pozwala zapewnić równe traktowanie pracowników kontraktowych w służbie instytucji mających siedzibę w różnych państwach członkowskich, zapewniając im prawo do zasiłku dla bezrobotnych w tej samej (minimalnej) wysokości, niezależnie od przepisów w zakresie ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, jakim podlegają oni na gruncie prawa krajowego [14].

26. Z powyższego wynika, że w świetle zarówno brzmienia, jak i celu art. 96 ust. 1 akapit drugi warunków zatrudnienia przepis ten co do zasady nie zmierza do ograniczenia zakresu uznania, jakim dysponują państwa członkowskie przy wykonywaniu swoich kompetencji w zakresie ustalenia zasad przyznawania świadczeń z tytułu ubezpieczenia na wypadek bezrobocia. Wymaga on jedynie takiego dostosowania krajowych systemów ubezpieczenia, które jest konieczne do zapewnienia uzupełniającego charakteru prawa do zasiłku przewidzianego w warunkach zatrudnienia, w sytuacji gdy zasiłek ten koliduje ze świadczeniami przysługującymi w ramach tych systemów.

27. Wniosek ten nie stoi w sprzeczności z orzecznictwem powoływanym przez Komisję na poparcie jej stanowiska. I tak, zarówno w wyroku Komisja/Belgia (EU:C:1987:208), jak i w wyroku Kristiansen (EU:C:2003:652) Trybunał potwierdził wiążący charakter postanowień warunków zatrudnienia przewidujących, że zasiłek unijny ma charakter uzupełniający w stosunku do krajowych zasiłków tego typu, wypowiadając się w odniesieniu do uregulowań krajowych, które zagrażały owej zasadzie komplementarności. W pierwszym przypadku chodziło o wprowadzenie przez Królestwo Belgii w 1982 r. przepisów, które przewidywały obniżenie kwoty świadczenia rodzinnego do wysokości świadczeń tego samego rodzaju należnych między innymi na podstawie przepisów mających zastosowanie do pracowników jednej z instytucji prawa międzynarodowego, mimo że zgodnie z tymi przepisami przyznanie tych świadczeń miało charakter uzupełniający w stosunku do krajowego świadczenia rodzinnego. W drugim przypadku chodziło natomiast o stosowanie zasady niekumulacji świadczeń regulującej przyznawanie belgijskich zasiłków dla bezrobotnych, zgodnie z którą zasiłek ten nie przysługiwał, jeżeli pracownik pobierał wynagrodzenie, przy czym pod pojęciem wynagrodzenia mieściło się w szczególności odszkodowanie z tytułu utraty pracy obejmujące również zasiłek dla bezrobotnych przewidziany w warunkach zatrudnienia. Warto zresztą zauważyć, że w postępowaniu, które zakończyło się wydaniem wyroku Kristiansen (EU:C:2003:652), władze belgijskie zastosowały ten sam przepis, który kwestionowany jest we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie niniejszej, odmawiając uznania okresów pracy świadczonych przez N. Kristiansen jako

12 — Zobacz analogicznie, w zakresie zasiłków rodzinnych, wyrok Komisja/Belgia, EU:C:1987:208, pkt 22.

13 — Ibidem, pkt 23.

14 — Ibidem.

pracownika Komisji dla potrzeb ustalenia krajowego prawa do zasiłku dla bezrobotnych [15]. O ile prawdą jest, że pytanie prejudycjalne dotyczyło jedynie stosowania wyżej wspomnianej zasady niekumulacji świadczeń, o tyle warto zauważyć, że ani Trybunał, ani rzecznik generalny S. Alber [16], ani też Komisja w swoich uwagach na piśmie nie podali w wątpliwość, nawet pośrednio, zgodności tej odmowy z art. 28 ust. 1 akapit drugi warunków zatrudnienia, stanowiącym o uzupełniającym charakterze unijnego zasiłku dla bezrobotnych wypłacanego byłym członkom personelu tymczasowego, którego wiążący charakter został jednak przez wszystkich w pełni uznany.

28. W niniejszej sprawie, w odróżnieniu od spraw Komisja/Belgia (EU:C:1987:208) i Kristiansen (EU:C:2003:652), zasada wyłączająca możliwość zaliczenia okresów zatrudnienia w służbie instytucji Unii na potrzeby ustalenia prawa do krajowego zasiłku dla bezrobotnych nie przekreśla uzupełniającego charakteru świadczeń przewidzianych w warunkach zatrudnienia.

29. Co prawda można by argumentować, że uzupełniający charakter zasiłku dla bezrobotnych przewidzianego w warunkach zatrudnienia jest niedostosowany do ścisłego stosowania zasady składkowości, za którą opowiada się rząd belgijski, wyłączającej możliwość uwzględnienia okresów zatrudnienia, w trakcie których nie odprowadzano składek do belgijskiego systemu ubezpieczenia społecznego. Wyłączenie takie może bowiem prowadzić do sytuacji, w której były pracownik kontraktowy nie otrzyma żadnego świadczenia z systemu krajowego, w związku z czym jego wypłata obciąży wyłącznie system unijny. Jednakże chociaż rezultat ten jest jedynie wynikiem zastosowania obiektywnych przesłanek, jakie należy spełnić, aby mieć prawo do krajowego zasiłku dla bezrobotnych, moim zdaniem nie można zarzucić zainteresowanemu państwu członkowskiemu naruszenia obowiązków wynikających z art. 96 ust. 1 akapit pierwszy warunków zatrudnienia, wśród których nie figuruje ani obowiązek ustanowienia systemu ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, ani obowiązek zorganizowania go w taki sposób, by obowiązkowo przyznawał prawo do świadczeń byłym pracownikom kontraktowym w służbie instytucji Unii.

30. W piątej kolejności zwracam uwagę, że abstrahując od warunków uzyskania prawa do belgijskiego zasiłku dla bezrobotnych i ich stosowania przez ONEM, sytuacja skarżącej w postępowaniu głównym, opisana w postanowieniu odsyłającym, *nie daje podstaw do łącznego stosowania* systemu przewidzianego w warunkach zatrudnienia i krajowego systemu ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, skutkiem czego szczególna zasada niekumulacji świadczeń przewidziana w art. 96 ust. 1 akapit drugi warunków zatrudnienia w żadnym wypadku nie znajdzie zastosowania w niniejszej sprawie. Z akt sprawy wynika bowiem, że po ustaniu zatrudnienia w Komisji M.R. Melchior pobierała zasiłek dla bezrobotnych na podstawie art. 96 warunków zatrudnienia przez okres dwunastu miesięcy, licząc od dnia 1 marca 2008 r. Tymczasem zgodnie z art. 96 ust. 4 warunków zatrudnienia zasiłek ten jest wypłacany byłemu pracownikowi kontraktowemu od dnia zakończenia służby przez okres, który nie może przekraczać 36 miesięcy od dnia zakończenia służby i *w żadnym wypadku nie jest dłuższy niż jedna trzecia okresu pełnienia służby*. Z powyższego wynika, że w chwili wystąpienia do ONEM-u w dniu 14 lipca 2009 r. z wnioskiem o przyznanie krajowego zasiłku dla bezrobotnych, rozpatrywanego w postępowaniu głównym, M.R. Melchior, która przepracowała w służbie Komisji okres trzech lat, była już objęta świadczeniami w ramach systemu przewidzianego w warunkach zatrudnienia. W takich okolicznościach nie można zarzucać ONEM-owi, że w niniejszej sprawie zlekceważył uzupełniający charakter świadczeń przewidzianych w warunkach zatrudnienia.

31. W świetle powyższych uwag uważam, że ciążący na władzach belgijskich ewentualny obowiązek uwzględnienia okresów zatrudnienia skarżącej w postępowaniu głównym w charakterze pracownika kontraktowego w służbie Komisji dla celów wyliczenia stażu pracy koniecznego do uzyskania prawa do zasiłku dla bezrobotnych w kraju nie może opierać się na art. 96 ust. 1 akapit pierwszy warunków zatrudnienia.

15 — Władze te uznały jednak, że okres zatrudnienia N. Kristiansen w służbie Komisji należy uwzględnić w celu ustalenia okresu referencyjnego.

16 — Opinia rzecznika generalnego S. Albera w sprawie Kristiansen, EU:C:2002:141.

32. Niemniej jednak obowiązek taki może wynikać z innych zasad znajdujących zastosowanie w tej dziedzinie, co przeanalizuję w dalszej części niniejszej opinii.

B – *W przedmiocie pytania prejudycjalnego*

1. W przedmiocie zasady lojalnej współpracy

33. Pytanie stawiane przez sąd odsyłający dotyczy przede wszystkim zagadnienia, czy zasada lojalnej współpracy [17] stoi na przeszkodzie temu, by w kontekście ustalania prawa do krajowego zasiłku dla bezrobotnych państwo członkowskie mogło odmówić, po pierwsze, uwzględnienia okresów zatrudnienia w charakterze pracownika tymczasowego w służbie instytucji Unii, i po drugie, uznania za okresy pracy okresów bezrobocia z prawem do zasiłku przewidzianych w warunkach zatrudnienia, podobnie jak ma to miejsce w przypadku okresów bezrobocia z prawem do zasiłku na podstawie uregulowań prawa tego państwa członkowskiego.

34. Sąd odsyłający zwraca uwagę, że twierdzącą odpowiedź na to pytanie można wywnioskować z orzecznictwa Trybunału dotyczącego możliwości przenoszenia uprawnień emerytalnych pracownika, który pracował na rzecz prywatnego pracodawcy i instytucji Unii. Sąd ten przypomina, iż Trybunał wielokrotnie uznawał już, że ustawodawstwo belgijskie nie zapewniało w sposób wystarczający tej możliwości, naruszając w ten sposób między innymi spoczywający na państwach członkowskich obowiązek lojalnej współpracy. Sąd ten odsyła w szczególności do wyroków Komisja/Belgia [18] oraz My [19].

35. W pierwszym z tych wyroków Trybunał orzekł, że nie określając warunków przenoszenia praw nabytych w ramach belgijskiego systemu emerytalnego do wspólnotowego systemu emerytalnego, zgodnie z tym, co przewiduje art. 11 ust. 2 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego, Królestwo Belgii naruszyło swoje obowiązki wynikające z traktatu [20]. Natomiast w drugim wyroku, wydanym w związku z pytaniem prejudycjalnym przedłożonym przez tribunal de travail de Bruxelles, Trybunał orzekł, że art. 10 WE w związku z regulaminem pracowniczym sprzeciwia się ustawodawstwu krajowemu niepozwalającemu na zaliczenie stażu pracy obywatela Unii w służbie instytucji Unii w celu nabycia przez tego obywatela prawa do wcześniejszej emerytury w krajowym systemie emerytalnym.

36. Zarówno ONEM w postępowaniu głównym, jak też rząd belgijski w swoich uwagach przedstawionych Trybunałowi uznają, że orzecznictwo to nie ma przełożenia na system ubezpieczenia na wypadek bezrobocia. Rząd belgijski podkreśla w szczególności, że skarżący w sprawie My (EU:C:2004:821) uzyskał prawo do emerytury na podstawie systemów zarówno belgijskiego, jak i unijnego, podczas gdy w niniejszej sprawie M.R. Melchior nigdy nie uzyskała prawa do zasiłku dla bezrobotnych na podstawie systemu belgijskiego. Rząd ten podnosi ponadto, że w tym samym wyroku Trybunał oparł swoje rozumowanie na szczególnym przepisie regulaminu pracowniczego, to jest na art. 11 ust. 2 załącznika VIII do tego regulaminu, który to przepis wprost przewiduje możliwość przeniesienia ewentualnych praw do emerytury nabytych w ramach systemu Unii do systemu belgijskiego, oraz że w odniesieniu do ubezpieczenia na wypadek bezrobocia brak jest analogicznego przepisu.

37. Argumentacja ta jest moim zdaniem nieprzekonywująca.

17 — Sąd odsyłający powołuje również art. 4 ust. 3 TUE. Jednakże w dniu wydania spornej decyzji w postępowaniu głównym, czyli 26 sierpnia 2009 r., traktat z Lizbony nie wszedł jeszcze w życie. Z tego względu w dalszej części niniejszej opinii będę odnosił się nie do tego przepisu, lecz do art. 10 WE.

18 — Wyrok 137/80, EU:C:1981:237.

19 — Wyrok EU:C:2004:821.

20 — To samo naruszenie zostało stwierdzone w stosunku do Królestwa Hiszpanii w wyroku Komisja/Hiszpania, C-52/96, EU:C:1997:382.

38. Po pierwsze, o ile prawdą jest, że w wyroku Komisja/Belgia (EU:C:1981:237) zainteresowanemu państwu członkowskiemu zarzucano uniemożliwienie, wskutek zaniechania, stosowania szczególnego przepisu regulaminu pracowniczego, w tamtym wypadku art. 11 ust. 2 załącznika VIII do tego regulaminu, o tyle Trybunał uznał, bardziej ogólnie, że państwo członkowskie, które nie przyjmuje na poziomie krajowym wszystkich koniecznych środków przewidzianych w regulaminie pracowniczym [21] lub *utrudnia osiągnięcie założonych w nim celów* [22], uchybia zobowiązaniu ciążącemu na nim na mocy zasady lojalnej współpracy, wyrażonej w ówczesnym art. 5 traktatu EWG.

39. Po drugie, moim zdaniem rząd belgijski mylnie odczytuje wyrok My (EU:C:2004:821).

40. W pierwszej kolejności, i wbrew twierdzeniom rządu belgijskiego, problematyka podjęta przez Trybunał w wyroku My (EU:C:2004:821) nie różni się zasadniczo od problematyki przedstawianej w niniejszej sprawie. Zarówno bowiem M.R. Melchior, jak i G. My przed zatrudnieniem w służbie instytucji Unii podlegali belgijskiemu *systemowi ubezpieczeń społecznych*. Podobnie jak M.R. Melchior, G. My dochodził *uznania okresów zatrudnienia* w służbie Unii celem ustalenia *prawa do świadczeń przewidzianych w ramach systemu ubezpieczeń społecznych, któremu podlegał*, to jest prawa do wcześniejszej emerytury. W obydwu przypadkach ustalenie prawa do świadczeń uzależnione było od tego, czy okresy te zostaną zaliczone jako liczba dni lub lat pracy wymaganych przez właściwe prawo krajowe do uzyskania prawa do tego rodzaju świadczeń. Podkreślana przez rząd belgijski okoliczność, że – odwrotnie niż miało to miejsce w wypadku M.R. Melchior – G. My uzyskał prawo do emerytury z belgijskiego systemu emerytalnego, jest całkowicie pozbawiona znaczenia, gdyż prawo do wnioskowanych świadczeń było, podobnie jak w przypadku M.R. Melchior, uzależnione od wymogów, które G. My spełniał tylko w przypadku uznania okresów przepracowanych w służbie Rady.

41. W drugiej kolejności, wbrew temu, co podnosi rząd belgijski, wyrok My (EU:C:2004:821) nie opierał się na szczególnym przepisie regulaminu pracowniczego, to jest art. 11 ust. 2 załącznika VIII do tego regulaminu.

42. W tym względzie należy przypomnieć, że pytanie prejudycjalne leżące u podstaw wyroku My (EU:C:2004:821) składało się z dwóch części. Po pierwsze, tribunal du travail de Bruxelles miał wątpliwości dotyczące zgodności ustawodawstwa belgijskiego i wyżej wymienionego postanowienia regulaminu pracowniczego z zasadami swobody przepływu pracowników i niedyskryminacji oraz z prawami gwarantowanymi obywatelom Unii przez traktat WE w zakresie, w jakim powyższe ustawodawstwo i regulamin nie zapewniały możliwości przeniesienia uprawnień emerytalnych nabytych w ramach systemu wspólnotowego do systemu krajowego. Po drugie, ów sąd wyrażał takie same wątpliwości w stosunku do przepisów krajowych, które nie pozwalały na uznanie okresów zatrudnienia w ramach instytucji Unii dla celów ustalenia prawa do wcześniejszej emerytury.

43. W pkt 24–26 tego wyroku Trybunał stwierdził, że skarżący w postępowaniu głównym *nigdy nie domagał się przeniesienia praw do emerytury nabytych w ramach systemu wspólnotowego do systemu belgijskiego*, a jedynie możliwości skorzystania z prawa do wcześniejszej emerytury krajowej, i w związku z tym sprzeciwił się odmownej decyzji Office national des pensions (ONP) o zaliczeniu 27 lat stażu pracy w charakterze urzędnika Rady na poczet wymaganych 35 lat stażu pracy, uzależniających nabycie prawa do tej emerytury. W oparciu o powyższe Trybunał stwierdził, że przedmiotem postępowania głównego było tylko ustalenie, czy prawo wspólnotowe nakłada na władze belgijskie obowiązek zaliczenia na poczet stażu pracy zarówno okresów zatrudnienia skarżącego przebytych w ramach belgijskiego systemu emerytalnego, jak i tych przebytych w ramach systemu wspólnotowego, oraz że w związku z tym część pierwsza pytania prejudycjalnego winna być pozostawiona bez odpowiedzi.

21 — Zobacz pkt 9 oraz podobnie wyrok Komisja/Hiszpania, EU:C:1997:382, pkt 9.

22 — W tym wypadku – równości urzędników Unii niezależnie od kraju pochodzenia i doboru pracowników o najlepszych kwalifikacjach; zob. pkt 19 wyroku.

44. Odróżniając kwestię przeniesienia praw nabytych w ramach systemu wspólnotowego do systemu krajowego od obowiązku uwzględnienia przez władze belgijskie okresów zatrudnienia w służbie instytucji Unii, Trybunał w istocie wykluczył zasadność bezpośredniego znaczenia art. 11 ust. 2 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego dla odpowiedzi na pytanie prejudycjalne zadane przez sąd odsyłający [23]. Chociaż w pkt 44 i 45 uzasadnienia wyroku [24] Trybunał zdaje się koncentrować na tym przepisie, w rzeczywistości ogranicza się on do odesłania do wykładni tego przepisu dokonanej w wyroku Komisja/Belgia, który przyjmuje jako punkt wyjścia dla swojego rozumowania w wyroku My.

45. W związku z powyższym, wbrew twierdzeniom rządu belgijskiego, rozumowanie to opiera się nie na art. 11 ust. 2 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego, lecz raczej na założeniu leżącym u jego podstaw, które Trybunał uogólnia i przyjmuje jako kryterium, w oparciu o które należy oceniać sytuację pracowników podlegających jednocześnie systemowi ubezpieczenia społecznego państwa członkowskiego i systemowi przewidzianemu w regulaminie pracowniczym. Powyższe rozumowanie moim zdaniem jasno wynika z wywodu znajdującego się w pkt 44–46 wyroku My (EU:C:2004:821). Przypomniawszy w pkt 44 i 45 tego wyroku, że w wyroku Komisja/Belgia (EU:C:1981:237) Trybunał orzekł, iż art. 11 ust. 2 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego zmierza do ułatwienia przepływu pracowników krajowych z sektora publicznego i prywatnego do administracji wspólnotowej i do zapewnienia w ten sposób Wspólnotom możliwie najlepszego wyboru wykwalifikowanego personelu, o odpowiednim doświadczeniu zawodowym, którego naruszenie mogłoby „utrudnić rekrutację przez Wspólnotę urzędników krajowych o określonym stażu pracy", Trybunał stwierdza w pkt 46 wyroku, że „*tak właśnie dzieje się* w przypadku, gdy państwo członkowskie odmawia zaliczenia okresów zatrudnienia w ramach systemu wspólnotowego dla celów nabycia prawa do wcześniejszej emerytury w krajowym systemie emerytalnym".

46. Wykraczając w pewien sposób poza ramy art. 11 ust. 2 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego, Trybunał definiuje zakres obowiązku państw członkowskich *autonomicznie* w stosunku do obowiązków wynikających z tego przepisu oraz określa wymiar i zakres tego obowiązku, odwołując się w dalszej części wyroku do zasady lojalnej współpracy znajdującej wyraz w art. 10 WE. Stwierdziwszy uprzednio w pkt 47 wyroku, że „przepisy prawa krajowego mające zastosowanie w niniejszej sprawie w postępowaniu głównym mogą ograniczyć wykonywanie działalności zawodowej w ramach instytucji Unii i częściowo również zniechęcić do wykonywania tej działalności", w pkt 48 wyroku Trybunał dochodzi do wniosku, że „[t]ego rodzaju skutki są niedopuszczalne ze względu na nałożony na państwa członkowskie obowiązek współpracy i lojalnego wsparcia Wspólnoty, znajdujący szczególny wyraz w sformułowanym w art. 10 WE obowiązku ułatwiania Wspólnocie wypełniania jej zadań" [25].

47. W sposób spójny z dotychczasowym tokiem rozumowania, w sentencji wyroku Trybunał nie odnosi się do art. 11 ust. 2 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego, ale stwierdza istnienie po stronie władz belgijskich obowiązku zaliczenia stażu pracy skarżącego w służbie Rady w oparciu o art. 10 WE „*w związku z przepisami regulaminu pracowniczego*".

23 — Gdyby zresztą taki wymóg istniał, z art. 11 ust. 2 załącznika VII do regulaminu pracowniczego nie dałoby się wywieść ewentualnego obowiązku państw członkowskich do zmiany przepisów dotyczących przyznawania świadczeń z ubezpieczenia społecznego w sposób umożliwiający uwzględnienie okresów zatrudnienia w służbie instytucji Unii, podobnie jak nie da się go wywieść, jak wskazano powyżej, z art. 69 warunków zatrudnienia (zobacz pkt 22–29 powyżej).

24 — Punkty te poprzedzone są śródtytułem „W przedmiocie art. 11 ust. 2 załącznika VIII do regulaminu pracowniczego i art. 10 WE".

25 — Analogiczne rozumowanie Trybunał przyjął w wyrokach Bruce of Donington, 208/80, EU:C:1981:194, i Hurd, 44/84, EU:C:1986:2, pkt 38–45, w których z zasady lojalnej współpracy, wyrażonej w ówczesnym art. 5 traktatu EWG, wyprowadził odpowiednio zakaz opodatkowania diet z tytułu podróży i noclegów należnych członkom Parlamentu Europejskiego (których reżim finansowy był w trakcie trwania postępowania głównego regulowany wyłącznie przez przepisy krajowe), jako że stanowiło to przeszkodę finansową w ich przemieszczaniu się, oraz zakaz opodatkowywania podatkiem krajowym dodatku dla nauczycieli szkoły europejskiej, gdyż podatek ten mógłby zagrażać wspólnotowemu systemowi finansowania i podziału obciążeń finansowych między państwami członkowskimi.

48. W związku z powyższym, niezależnie od specyfiki spraw leżących u podstaw wyroków Komisja/Belgia (EU:C:1981:237) i My (EU:C:2004:821), celem Trybunału było potwierdzenie zasady, zgodnie z którą państwo członkowskie przyjmujące przepisy prawa krajowego mogące zniechęcić do wykonywania działalności zawodowej w ramach instytucji Unii narusza obowiązek ułatwiania Unii wypełniania jej zadań poprzez naruszenie zasady lojalnej współpracy w związku z przepisami regulaminu pracowniczego. Należy ponadto podkreślić, że w wyroku My (EU:C:2004:821) Trybunał przyznaje tej zasadzie, w sposób dorozumiany, możliwość wywoływania bezpośrednich skutków prawnych w relacjach pomiędzy państwami członkowskimi i podlegającymi im osobami [26].

49. Chociaż powyższa zasada została dotychczas potwierdzona jedynie w sprawach dotyczących emerytur [27], to teoretycznie mogłaby znaleźć zastosowanie do wszystkich sytuacji, w których pracownikowi odmawia się praw i korzyści socjalnych, jakich mógłby oczekiwać na podstawie przepisów państwa członkowskiego, z tej tylko przyczyny, że część jego kariery zawodowej przebiegła w służbie instytucji Unii [28]. Jednakże, jak słusznie zauważa sąd odsyłający, w mojej opinii w sprawie Gysen, rozważałem już możliwość zastosowania wyroku My (EU:C:2004:821) do spraw spoza zakresu emerytur, w szczególności do spraw dotyczących zasiłków rodzinnych [29].

50. Na tym etapie chodzi zatem o dokonanie oceny, czy ustawodawstwo będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, tak jak jest interpretowane i stosowane przez władze belgijskie, w zakresie, w jakim uniemożliwia, w przypadku takim jak w niniejszej sprawie, zaliczenie okresów zatrudnienia w ramach instytucji Unii dla celów ustalenia prawa do zasiłku dla bezrobotnych z systemu krajowego, może uczynić wykonywanie działalności zawodowej w ramach instytucji Unii mniej atrakcyjnym, zniechęcając niektóre osoby do podjęcia działalności zawodowej w służbie Unii lub zachęcając je do rezygnacji z niej, wskutek czego rekrutacja lub utrzymanie w ramach Unii najlepiej wykwalifikowanego personelu mogą być utrudnione. W mojej ocenie to właśnie ma miejsce.

26 — Rozpatrywany odrębnie art. 4 ust. 3 TUE (jak również wcześniejsze art. 5 traktatu EWG, art. 5 traktatu WE i art. 10 WE) został sformułowany w sposób zbyt ogólny, by można było się powoływać na niego przed sądami krajowymi (zob. podobnie na przykład wyrok Hurd, EU:C:1986:2, gdzie chodziło o wynikający z art. 5 traktatu EWG obowiązek nienaruszania, przez jednostronne rozwiązania, systemu finansowania Wspólnoty i podziału obciążeń finansowych pomiędzy państwa członkowskie; naruszenia tego obowiązku dopuściło się Zjednoczone Królestwo poprzez opodatkowanie podatkiem krajowym dodatku dla nauczycieli szkoły europejskiej; zob. także opinia rzecznika generalnego G. Slynna w sprawie Hurd, EU:C:1985:222, pkt 30). Jednakże wydaje się, że jest inaczej, gdy przepis ten znajduje zastosowanie w związku z innymi przepisami prawa Unii, stosowanymi bezpośrednio (zob. na przykład wyrok Acered Herrera, C-466/04, EU:C:2006:405, pkt 41–45), lub gdy jest on interpretowany w kontekście zasad wynikających z ogólnego systemu traktatu lub aktu prawa Unii, jak ma to miejsce w wyroku My (EU:C:2004:821), pozwalających na wystarczająco precyzyjne zdefiniowanie treści obowiązku wprowadzanego przez ten przepis i stwierdzenie jego bezwarunkowego charakteru (zob. podobnie wyrok Bruce of Donington, EU:C:1981:194, pkt 14–20, w którym opodatkowanie diet z tytułu podróży i noclegów należnych członkom Parlamentu Europejskiego – których zasady wypłaty regulowane były w trakcie trwania postępowania głównego wyłącznie przez przepisy krajowe – zostało uznane przez Trybunał za zakłócające wewnętrzne funkcjonowanie Parlamentu poprzez tworzenie przeszkód finansowych w przemieszczaniu się jego członków i naruszające art. 5 traktatu EWG w związku z art. 8 protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów).

27 — W szczególności zasada ta została potwierdzona w postanowieniu Ricci i Pisaneschi, C-286/09 i C-287/09, EU:C:2010:420, gdzie chodziło o prawo do zwykłej emerytury. Zobacz także odesłanie do art. 4 ust. 3 TUE w wyroku Časta, C-166/12, EU:C:2013:792, pkt 36, 37. Natomiast w przeciwieństwie do tego, co zdaje się twierdzić sąd odsyłający, i jak słusznie podnosi rząd belgijski, w wyrokach Öberg, C-185/04, EU:C:2006:107, i Rockler, C-137/04, EU:C:2006:106, sytuacja skarżących w postępowaniu głównym, w którym władze szwedzkie odmówiły, dla celów przyznania zasiłków rodzicielskich, uznania okresów pracy, w trakcie których skarżący podlegali wspólnemu systemowi ubezpieczenia zdrowotnego stosownie do postanowień regulaminu pracowniczego, analizowana była przez Trybunał jedynie pod kątem swobody przepływu pracowników, a pkt 47 wyroku My (EU:C:2004:821) zacytowany został tam jedynie celem stwierdzenia, że rozpatrywany przepis zniechęca do korzystania z powyższej swobody.

28 — W dziedzinie spoza polityki społecznej analogiczne rozumowanie zostało przedstawione przez Trybunał w wyroku poprzedzającym wyrok My (EU:C:2004:821), gdzie chodziło o korzyści podatkowe, z których nie mogli korzystać urzędnicy i personel instytucji. W wypadku tym Trybunał wykluczył możliwość, aby utrata tego rodzaju korzyści mogła zniechęcać do dołączenia do służby w instytucjach Unii lub do kontunuowania tej służby, a zatem by mogła zakłócać funkcjonowanie tych instytucji, zob. wyrok Tither, C-333/88, EU:C:1990:131, pkt 16.

29 — Zobacz moja opinia w sprawie Gysen, C-449/06, EU:C:2007:663, pkt 54–61. Postępowanie główne, które zakończyło się wydaniem tego wyroku, dotyczyło ustawodawstwa krajowego, zgodnie z którym w ramach wypłaty przez właściwy organ krajowy zasiłku rodzinnego dla dziecka pozostającego na utrzymaniu osoby prowadzącej działalność na własny rachunek dziecko to, będące beneficjentem zasiłku rodzinnego wypłacanego na podstawie regulaminu pracowniczego, nie zostało uwzględnione dla celów określenia kolejności dzieci tego pracownika, która to kolejność w myśl tego ustawodawstwa wpływała na wysokość otrzymywanych przez owe dzieci świadczeń rodzinnych.

51. Personel kontraktowy zatrudniany jest przez instytucje, agencje lub inne jednostki organizacyjne Unii celem wykonywania określonych obowiązków lub zastąpienia urzędników lub pracowników czasowo niezdolnych do wykonywania swoich obowiązków (art. 3a i 3b warunków zatrudnienia) [30]. Personel ten zatrudnia się na podstawie umów na czas określony na okres minimalnie trzech miesięcy i maksymalnie pięciu (w przypadku personelu, o którym mowa w art. 3a warunków zatrudnienia) albo trzech lat (w przypadku personelu, o którym mowa w art. 3b warunków zatrudnienia), który może zostać przedłużony na maksymalny okres, odpowiednio, dziesięciu lub sześciu lat. Perspektywy tego personelu wiążą się zatem w bliższym lub dalszym okresie z koniecznością powrotu na krajowy rynek pracy. Tymczasem ustawodawstwo będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, tak jak jest ono interpretowane i stosowane przez ONEM, wykluczające możliwość zaliczenia do stażu pracy – dającego podstawę do uzyskania prawa do zasiłku dla bezrobotnych – okresu zatrudnienia byłych pracowników kontraktowych w służbie instytucji Unii, utrudnia im uzyskanie uprawnień w zakresie powyższego zasiłku, które nabyliby, gdyby przez cały ten okres byli zatrudnieni na krajowym rynku pracy. Mając na względzie tymczasowy charakter obowiązków wykonywanych przez tych pracowników, fakt, że powrót na krajowy rynek pracy po zakończeniu służby stanowi dla nich najbardziej prawdopodobną perspektywę, oraz okoliczność, że rynek ten charakteryzuje się coraz większą niepewnością i brakiem ciągłości pracy, co czyni realną perspektywę kolejnych okresów bezczynności zawodowej, trudno twierdzić, że skutek ten jest zbyt pośredni i marginalny, by miał efekt zniechęcający (lub zachęcający), o którym mowa w powołanym wyżej orzecznictwie Trybunału [31].

52. Co prawda po zakończeniu służby pracownicy kontraktowi – co do zasady i w przypadku braku objęcia systemem krajowym – mają prawo do zasiłku w ramach ubezpieczenia na wypadek bezrobocia przewidzianego w warunkach zatrudnienia przez okres (maksymalnie) trzech lat [32], jednakże, po pierwsze, zasiłek ten przysługuje jedynie wówczas, gdy były pracownik kontraktowy zatrudniony był przez okres co najmniej sześciu miesięcy [art. 96 ust. 1 lit. c)], i przysługuje za okres nie dłuższy niż jedna trzecia okresu pełnienia służby (art. 96 ust. 4), przez co jest on w sposób konkretny bardzo ograniczony w stosunku do pracowników zatrudnionych na krótkich umowach na czas określony, a nawet może w ogóle nie przysługiwać, jeżeli ich okres zatrudnienia nie przekroczył sześciu miesięcy. Po drugie, pod rządami ustawodawstwa takiego jak będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, tak jak jest ono interpretowane i stosowane przez ONEM, były pracownik kontraktowy powracający na krajowy rynek pracy po upływie okresu przysługiwania zasiłku określonego w warunkach zatrudnienia (to jest maksymalnie trzydziestu sześciu miesięcy) byłby pozbawiony jakiegokolwiek ubezpieczenia na wypadek bezrobocia do czasu uzyskania stażu pracy wymaganego do uzyskania prawa do zasiłku w systemie krajowym [33]. Z tego punktu widzenia ustawodawstwo takie może szczególnie uderzać w byłych pracowników kontraktowych zatrudnionych w służbie Unii przez długi okres czasu.

53. W świetle powyższego uważam, że odmowa uwzględnienia przez władze belgijskie w przypadku takim jak rozpatrywany w niniejszej sprawie okresów zatrudnienia w służbie Unii dla potrzeb ustalenia prawa do zasiłku dla bezrobotnych w oparciu o przepisy krajowe może sprawić, że zatrudnienie w administracji Unii w charakterze pracownika kontraktowego stanie się mniej atrakcyjne i w związku z tym może zakłócać unijną politykę rekrutacyjną odnoszącą się do tej istotnej kategorii jej pracowników. Odmowa ta narusza wynikający z art. 10 traktatu WE w związku z warunkami zatrudnienia obowiązek podejmowania przez państwa członkowskie wszelkich koniecznych lub

30 — Kategoria pracowników kontraktowych została wprowadzona do warunków zatrudnienia rozporządzeniem Rady (WE) nr 723/2004 z dnia 2 marca 2004 r., zmieniającym regulamin pracowniczy urzędników Wspólnot Europejskich oraz warunki zatrudnienia innych pracowników Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 124, s. 1).

31 — W mojej opinii w sprawie Gysen, EU:C:2007:663, odmienne stanowisko zająłem w odniesieniu do zasiłków rodzinnych.

32 — Przypominam, że zgodnie z art. 96 ust. 4 warunków zatrudnienia wypłata tego zasiłku jest wstrzymywana, jeżeli były pracownik kontraktowy podejmie pracę, oraz wznawiana, jeżeli przed upływem okresu trzech lat pracownik ponownie stanie się bezrobotny.

33 — Zresztą nie wydaje mi się, by dekret królewski lub ustalona praktyka ONEM-u pozwalały na pominięcie okresów zatrudnienia w służbie Unii dla ustalenia trzyletniego okresu referencyjnego celem wyliczenia stażu pracy wymaganego do uzyskania prawa do zasiłku dla bezrobotnych. Z akt sprawy wynika, że ONEM pominął te okresy przy okazji pierwszego wniosku o przyznanie świadczeń złożonego przez M.R. Melchior, ale nie przy okazji drugiego.

właściwych środków w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z warunków zatrudnienia oraz powstrzymania się od podejmowania jakichkolwiek środków, które mogłyby zagrozić interesom Unii i urzeczywistnieniu jej celów. Ani składkowy charakter krajowego systemu ubezpieczeń na wypadek bezrobocia, na który powołuje się rząd belgijski i zgodnie z którym jedynie pracownicy, którzy odprowadzali do niego składki, mogą ubiegać się o świadczenia socjalne z tego systemu, ani przyznana państwom członkowskim kompetencja w zakresie ustanawiania warunków przyznawania prawa do świadczeń z krajowego systemu ubezpieczenia społecznego nie mogą prowadzić do ograniczenia powyższego obowiązku, który ma na celu zapewnienie ciągłości uprawnień do zabezpieczenia społecznego pracowników, którzy pracowali na rzecz instytucji Unii.

54. W odniesieniu do nieuznania za okresy pracy okresów pozostawania na bezrobociu z prawem do zasiłku w ramach warunków zatrudnienia dla potrzeb wyliczenia stażu pracy koniecznego do uzyskania prawa do zasiłku dla bezrobotnych z akt sprawy złożonych w sekretariacie Trybunału wynika, że w wypadku uwzględnienia okresu zatrudnienia w Komisji Europejskiej w okresie referencyjnym, to jest od dnia 14 lipca 2006 r. do dnia 13 lipca 2009 r., skarżąca wykazałaby przepracowanie 624 dni wymaganych zgodnie z art. 30 dekretu królewskiego, *bez konieczności zaliczenia okresu, w którym skarżąca pobierała zasiłek dla bezrobotnych na podstawie art. 96 warunków zatrudnienia*[34]. W związku z powyższym Trybunał nie musi się wypowiadać w tym zakresie.

55. Niemniej jednak gdyby Trybunał uznał za właściwe wypowiedzenie się w tym zakresie, uważam, że – z tych samych przyczyn co wskazane wyżej – w odniesieniu do nieuznania za okresy pracy okresów pozostawania na bezrobociu z prawem do zasiłku w ramach warunków zatrudnienia nasuwa się ten sam wniosek, który sformułowałem w pkt 53 powyżej. W tym zakresie obawy wyrażone przez Komisję w jej uwagach na piśmie oraz w pisemnej odpowiedzi na zadane przez Trybunał pytanie, w myśl których takie uznanie mogłoby naruszać uzupełniający charakter zasiłku przewidzianego w warunkach zatrudnienia lub umożliwiać równoległe uzyskiwanie zasiłku przewidzianego w warunkach zatrudnienia i zasiłku krajowego, nie są moim zdaniem uzasadnione. Nie uważam bowiem, by okoliczność, że były pracownik kontraktowy, niespełniający warunków uzyskania prawa do zasiłku z systemu krajowego w momencie zakończenia służby, może spełnić ten warunki później, w okresie, gdy pobiera zasiłek dla bezrobotnych na podstawie warunków zatrudnienia (lub nawet po upływie tego okresu) dzięki uznaniu, zgodnie z uregulowaniem krajowym, za okresy pracy okresów pozostawania na bezrobociu z prawem do zasiłku w ramach warunków zatrudnienia, sama w sobie naruszała uzupełniający charakter zasiłku statutowego lub skuteczność (effet utile) zasady niekumulacji świadczeń, określonej w art. 96 warunków zatrudnienia. Oczywiście w celu poszanowania tego uzupełniającego charakteru były pracownik kontraktowy będzie musiał wystąpić z nowym wnioskiem o przyznanie prawa do zasiłku krajowego, jeżeli, w związku z uznaniem za okresy pracy okresów pozostawania na bezrobociu z prawem do zasiłku w ramach warunków zatrudnienia, nabędzie prawo do tego zasiłku.

2. W przedmiocie art. 34 karty

56. W świetle proponowanej przeze mnie odpowiedzi na pytanie prejudycjalne w zakresie dotyczącym zasady lojalnej współpracy analiza tego zagadnienia również w świetle art. 34 ust. 1 karty nie wydaje się konieczna. Poniższe krótkie rozważania mają zatem charakter wyłącznie uzupełniający. Zakładam bowiem, że Trybunał może uznać, iż w odniesieniu do okoliczności postępowania głównego postanowienia karty mają zastosowanie z mocą wsteczną[35].

34 — Zobacz wyliczenie dokonane przez tribunal du travail de Bruxelles w pkt 4.1.4 uzasadnienia wyroku z dnia 14 lutego 2012 r., od którego apelację wniósł ONEM, z którego wynika, że skarżąca w trakcie okresu referencyjnego wykazała 507 dni pracy w służbie Komisji i 150 dni pracy jako pracownik tymczasowy w przedsiębiorstwach prywatnych, to jest w sumie 657 dni, spełniając wymóg 624 dni określony w art. 30 dekretu królewskiego. Zobacz również opinia prokuratora z dnia 13 stycznia 2012 r.

35 — W tym względzie podkreślę tylko, że niniejsza sprawa różni się od sprawy, która zakończyła się wyrokami DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, i Banif Plus Bank, C-472/11, EU:C:2013:88, i w której powołano się na ogólną zasadę prawa Unii, a konkretnie na zasadę skutecznej ochrony sądowej, która obowiązywała, zanim została potwierdzona w art. 47 karty.

57. Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że prawa podstawowe chronione w porządku prawnym Unii znajdują zastosowanie we wszystkich sytuacjach podlegających prawu Unii, ale nie poza takimi sytuacjami [36]. Jak wskazał Trybunał w wyroku Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105), nie mogą występować sytuacje podlegające prawu Unii, w których wspomniane prawa podstawowe nie miałyby zastosowania. Stosowanie prawa Unii oznacza więc jednoczesne zastosowanie praw podstawowych chronionych na mocy karty [37]. Natomiast jeżeli stan prawny nie jest objęty zakresem zastosowania prawa Unii, Trybunał nie jest właściwy do jego oceny, a przytaczane ewentualnie postanowienia karty nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do nadania mu takiej właściwości [38].

58. W niniejszej sprawie bezsporne jest, że ustawodawstwo krajowe będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, określając warunki uzyskania prawa do zasiłku dla bezrobotnych w Belgii, nie wdraża aktu prawa wtórnego Unii. Ponadto z powyższych rozważań wynika, że sytuacja prawna M.R. Melchior jest sytuacją o charakterze czysto wewnętrznym [39] i nie jest bezpośrednio regulowana przez przepisy regulaminu pracowniczego ani warunków zatrudnienia [40]. Co więcej, Trybunał wyjaśnił już w przeszłości, że sytuacja urzędnika nie jest objęta zakresem zastosowania prawa Unii na samej tylko podstawie istnienia stosunku pracy z Unią [41].

59. W związku z tym sytuacja M.R. Melchior podlegałaby prawu Unii oraz karcie jedynie w przypadku, gdyby zgodnie z moją sugestią Trybunał uznał, że do postępowania głównego ma zastosowanie art. 10 WE w związku z przepisami warunków zatrudnienia [42].

60. Zgodnie z art. 34 ust. 1 karty „Unia uznaje i szanuje prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego oraz do usług społecznych, zapewniających ochronę […] w przypadku utraty zatrudnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych”. Jak wynika z brzmienia tego przepisu oraz wyjaśnień dotyczących karty [43] (zwanych dalej „wyjaśnieniami”), przepis ten ustanawia „zasadę” [44] mającą podstawę w art. 153 TFUE i 156 TFUE, jak również w art. 12 europejskiej karty społecznej i w art. 10 wspólnotowej karty socjalnych praw podstawowych pracowników [45]. Zgodnie z art. 51 ust. 2 i art. 52 ust. 5 karty jej postanowienia ustanawiające zasady odnoszą się przede wszystkim do władz publicznych, mają charakter wyłącznie programowy [46] (w przeciwieństwie do charakteru nakazowego zasad ustanawiających „prawa”) i wymagają „aktów wykonawczych” [47]. Co się tyczy podleganiu im, nie przyznają one władzom państw członkowskich, w przypadku braku „zgody normatywnej”, prawa do konkretnych działań [48] i można się na nie powoływać w sądzie jedynie w ramach dokonywania wykładni aktów prawodawczych i wykonawczych wprowadzających te zasady życie oraz kontroli ich legalności [49].

36 — Zobacz wyrok Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 19. Zobacz także wyrok Pfleger i in., C-390/12, EU:C:2014:281, pkt 33.

37 — Zobacz wyroki: Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, pkt 21; a także Pfleger i in., EU:C:2014:281, pkt 34.

38 — Zobacz wyrok Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, pkt 22.

39 — Zobacz pkt 15 i 16 powyżej.

40 — Zobacz pkt 19–31 powyżej.

41 — Zobacz wyrok Johannes, C-430/97, EU:C:1999:293, pkt 26–29.

42 — Tytułem uzupełnienia chciałbym podkreślić, że karta znajdzie zastosowanie nawet w przypadku, w którym należałoby uznać, iż art. 10 WE, mimo że *znajduje zastosowanie* w omawianej sprawie, nie może być powoływany przez M.R. Melchior. Wniosek taki płynie z wyroku Association de médiation sociale, C-176/12, EU:C:2014:2, pkt 30–41.

43 — Dz.U. 2007, C 303, s. 17.

44 — Rozróżnienie między „zasadami” a „prawami” ustanowione w karcie zawarte jest w preambule i wyjaśnione w szczególności w jej art. 51 ust. 1.

45 — Zobacz wyjaśnienia do art. 34 karty.

46 — Zgodnie z art. 51 ust. 1 prawa należy szanować, podczas gdy zasad należy jedynie „przestrzegać” i je „popierać”.

47 — Zobacz art. 52 ust. 5 zdanie pierwsze karty.

48 — W przedmiocie braku bezpośredniej mocy prawnej zasad społecznych ustanowionych w karcie zob., w odniesieniu do art. 27 karty, wyrok Association de médiation sociale, EU:C:2014:2, pkt 42–49. Wyrok ten ograniczył również moc prawną powyższych zasad w sytuacjach horyzontalnych do możliwości powoływania się na nie tylko przy dokonywaniu wykładni.

49 — Zobacz art. 52 ust. 5 zdanie drugie karty.

61. W niniejszej sprawie ustawodawstwo będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym konkretyzuje na poziomie krajowym zasady solidarności i ochrony, których wyraz na poziomie Unii stanowi art. 34 ust. 1 karty. Stosowanie tego ustawodawstwa w sytuacji objętej zakresem stosowania prawa Unii powinno odbywać się z poszanowaniem powyższego przepisu karty. Tymczasem, wykluczając możliwość sumowania okresów pracy, za które odprowadzono składki do krajowego systemu ubezpieczenia społecznego oraz w ramach systemu ustalonego w warunkach zatrudnienia, na potrzeby uzyskania prawa do zasiłku w kraju, ustawodawstwo będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, tak jak jest interpretowane i stosowane przez władze belgijskie, prowadzi, w okolicznościach takich jak w niniejszej sprawie, do całkowitego przekreślenia prawa dostępu do świadczeń socjalnych w przypadku utraty pracy, z naruszeniem zasady określonej w art. 34 ust. 1 karty.

62. Z wyżej wymienionych powodów uważam, że gdyby Trybunał uznał, iż postanowienia karty mają zastosowanie ratione temporis do okoliczności postępowania głównego, i stwierdził, że ustawodawstwo rozpatrywane w postępowaniu głównym, tak jak jest ono interpretowane i stosowane przez władze belgijskie, narusza obowiązki państw członkowskich wynikające z zasady lojalnej współpracy określonej w art. 10 WE w związku z regulaminem pracowniczym, ustawodawstwo to również pozostawałoby w sprzeczności z art. 34 ust. 1 karty.

IV – **Wnioski**

63. Mając na względzie powyższe rozważania, proponuję, aby Trybunał udzielił następującej odpowiedzi na pytanie prejudycjalne zadane przez cour du travail de Bruxelles:

Artykuł 10 WE w związku z warunkami zatrudnienia innych pracowników Wspólnot Europejskich, w okolicznościach takich jak w postępowaniu głównym, stoi na przeszkodzie przepisowi państwa członkowskiego, który wyklucza zaliczenie okresów zatrudnienia w charakterze pracownika kontraktowego w służbie instytucji Unii Europejskiej dla celów ustalenia prawa do krajowego zasiłku dla bezrobotnych.