Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 21 marca 2018 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Zabezpieczenie społeczne – Umowa między Wspólnotą Europejską a Konfederacją Szwajcarską – Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego – Rozporządzenie (WE) nr 883/2004 – Artykuły 7, 63 i 64 – Świadczenia z tytułu bezrobocia – Bezrobotny udający się do innego państwa członkowskiego – Zachowanie prawa do świadczeń – Czas trwania

W sprawie C-551/16

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Centrale Raad van Beroep (sąd apelacyjny w sprawach z zakresu zabezpieczenia społecznego i służby cywilnej, Niderlandy) postanowieniem z dnia 26 października 2016 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 31 października 2016 r., w postępowaniu:

J. Klein Schiphorst

przeciwko

Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: R. Silva de Lapuerta (sprawozdawca), prezes izby, C.G. Fernlund, A. Arabadjiev, S. Rodin i E. Regan, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Mengozzi,

sekretarz: M. Ferreira, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 20 września 2017 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

– w imieniu Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen przez J. Hut, działającą w charakterze pełnomocnika,

– w imieniu rządu niderlandzkiego przez L. Noort oraz K. Bulterman, działające w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu czeskiego przez M. Smolka, J. Pavliša oraz J. Vláčila, działających w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: niderlandzki.

– w imieniu rządu duńskiego przez M. Wolff, C. Thorninga oraz J. Nymanna-Lindegrena, działających w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu polskiego przez B. Majczynę, działającego w charakterze pełnomocnika,

– w imieniu rządu szwedzkiego przez A. Falk, C. Meyer-Seitz, H. Shev, L. Swedenborga oraz F. Bergiusa, działających w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu norweskiego przez K. Moena oraz D. Lunda, działających w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej przez M. van Beeka oraz D. Martina, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 29 listopada 2017 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym 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 społecznego (Dz.U. 2004, L 166, s. 1), zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 465/2012 z dnia 22 maja 2012 r. (Dz.U. 2012, L 149, s. 4) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 883/2004”).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy J. Kleinem Schiphorstem a Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (zarządem organu zarządzania ubezpieczeniami pracowników najemnych, Niderlandy) w przedmiocie oddalenia wniosku J. Kleina Schiphorsta o przedłużenie powyżej trzech miesięcy okresu eksportu przysługującego mu świadczenia z tytułu bezrobocia.

Ramy prawne

Prawo Unii

Umowa WE–Szwajcaria

3 Artykuł 8 umowy zawartej 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. i zatwierdzonej w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją 2002/309/WE, Euratom Rady i – w odniesieniu do umowy w sprawie współpracy naukowej i technologicznej – Komisji z dnia 4 kwietnia 2002 r. w sprawie zawarcia siedmiu umów z Konfederacją Szwajcarską (Dz.U. 2002, L 114, s. 1) (zwanej dalej „umową WE–Szwajcaria”), stanowi:

„Umawiające się strony uwzględniają, zgodnie z załącznikiem II, koordynację systemów zabezpieczenia społecznego, szczególnie w celu:

[…]

b) określenia stosowanego ustawodawstwa;

[…]

d) wypłacania świadczeń osobom mającym miejsce zamieszkania na terytorium umawiających się stron;

[…]”.

4 Artykuł 1 załącznika II do umowy WE–Szwajcaria, dotyczącego koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, zmienionego decyzją nr 1/2012 Wspólnego Komitetu utworzonego na podstawie Umowy między Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Konfederacją Szwajcarską, z drugiej strony, w sprawie swobodnego przepływu osób z dnia 31 marca 2012 r. (Dz.U. 2012, L 103, s. 51), przewiduje:

„1. Umawiające się strony zgadzają się, w odniesieniu do koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, na stosowanie między sobą aktów prawnych Unii Europejskiej, o których mowa i które są zmieniane w sekcji A niniejszego załącznika, lub równoważnych im zasad.

2. Określenie »państwo członkowskie (państwa członkowskie)« zawarte w aktach prawnych, o których mowa w sekcji A niniejszego załącznika, oprócz państw objętych odpowiednimi aktami prawnymi Unii Europejskiej, obejmuje również Szwajcarię”.

5 Sekcja A tego załącznika odnosi się w szczególności do rozporządzenia nr 883/2004.

Rozporządzenie nr 883/2004

6 Motywy 3, 4, 32 i 45 rozporządzenia nr 883/2004 stanowią:

„(3) Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 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. 1971, L 149, s. 2] było przy licznych okazjach zmieniane i aktualizowane w celu uwzględnienia nie tylko rozwoju na szczeblu Wspólnoty, wliczając w to wyroki Trybunału Sprawiedliwości, ale także zmian w ustawodawstwie na szczeblu krajowym. Takie czynniki przyczyniły się do skomplikowania i nadmiernego rozbudowania wspólnotowych zasad koordynacji. Zmiana tych zasad, przy jednoczesnym ich unowocześnieniu i uproszczeniu, jest wobec tego nieodzowna dla osiągnięcia celu, jakim jest swobodny przepływ osób.

(4) Niezbędne jest uwzględnienie szczególnych cech ustawodawstwa krajowego w zakresie zabezpieczenia społecznego i stworzenie jedynie systemu koordynacji.

[…]

(32) Aby popierać mobilność pracowników, szczególnie stosowne jest ułatwienie poszukiwania zatrudnienia w różnych państwach członkowskich; niezbędne jest wobec tego zapewnienie ściślejszej i bardziej skutecznej koordynacji między systemami ubezpieczeń na wypadek bezrobocia a służbami zatrudnienia wszystkich państw członkowskich.

[…]

(45) Jako że cel proponowanego działania, to znaczy środków koordynujących, które mają gwarantować, że prawo do swobodnego przepływu osób będzie wykonywane skutecznie, nie może być osiągnięty przez państwa członkowskie w stopniu wystarczającym, i wobec tego, ze względu na skalę i skutki tego działania, może być lepiej osiągnięty na szczeblu Wspólnoty,

Wspólnota może przyjmować środki zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w artykule 5 traktatu. Zgodnie z zasadą proporcjonalności, określoną w tym samym artykule, niniejsze rozporządzenie nie wykracza poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia tego celu".

7 Artykuł 2 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 stanowi:

„Niniejsze rozporządzenie stosuje się do obywateli państwa członkowskiego, bezpaństwowców i uchodźców mieszkających w państwie członkowskim, którzy podlegają lub podlegali ustawodawstwu jednego lub kilku państw członkowskich oraz do członków ich rodzin i osób pozostałych przy życiu".

8 Zgodnie z art. 3 ust. 1 tego rozporządzenia:

„Niniejsze rozporządzenie stosuje się do całego ustawodawstwa odnoszącego się do następujących działów zabezpieczenia społecznego:

[…]

h) świadczeń dla bezrobotnych;

[…]".

9 Artykuł 7 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Uchylenie zasad dotyczących miejsca zamieszkania", stanowi:

„O ile niniejsze rozporządzenie nie stanowi inaczej, świadczenia pieniężne należne na podstawie ustawodawstwa jednego lub kilku państw członkowskich lub na podstawie niniejszego rozporządzenia, 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".

10 Artykuł 63 tegoż rozporządzenia, zatytułowany „Przepisy szczególne w odniesieniu do uchylenia zasad zamieszkania", stanowi:

„Do celów niniejszego rozdziału art. 7 ma zastosowanie wyłącznie w przypadkach przewidzianych w art. 64, 65 i 65a oraz w granicach określonych w tych artykułach".

11 Artykuł 64 rozporządzenia nr 883/2004, zatytułowany „Bezrobotni udający się do innego państwa członkowskiego", przewiduje:

„1. 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 niżej określonych:

[…]

c) prawo do świadczeń zachowywane jest 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. Termin trzech miesięcy może być przedłużony przez właściwe urzędy lub instytucje maksymalnie do sześciu miesięcy;

[…]

2. Jeżeli zainteresowany powraca do państwa właściwego w chwili zakończenia lub przed upływem okresu, przez który jest uprawniony do świadczeń na podstawie przepisów ust. 1 lit. c), jest nadal uprawniony do świadczeń zgodnie z ustawodawstwem tego państwa członkowskiego. Traci natomiast prawo do świadczeń na podstawie ustawodawstwa państwa właściwego, jeżeli nie powróci tam w chwili zakończenia lub przed upływem tego okresu, o ile przepisy tego ustawodawstwa nie są bardziej korzystne. W wyjątkowych przypadkach właściwe urzędy lub instytucje mogą wyrazić zgodę na powrót zainteresowanego w terminie późniejszym bez utraty prawa do świadczeń.

[…]".

Prawo niderlandzkie

12 Artykuł 3:4 Algemene wet bestuursrecht (kodeksu administracyjnego) stanowi:

„1. Organ administracji dokonuje wyważenia interesów, których decyzja dotyczy bezpośrednio, o ile żadne ograniczenie nie wynika z przepisu prawnego lub z rodzaju kompetencji, która ma zostać wykonana.

2. Niepożądane skutki wynikające z decyzji dla jednego lub kilku zainteresowanych nie mogą być nieproporcjonalne do celów realizowanych przez decyzję".

13 Zgodnie z art. 19 ust. 1 lit. e) Werkloosheidswet (ustawy o bezrobociu, zwanej dalej „WW") pracownik, który mieszka lub przebywa poza terytorium Niderlandów w celach pozaurlopowych, nie ma prawa do świadczeń.

14 Zgodnie z art. 19 ust. 9 i 10 WW:

„9. Na zasadzie odstępstwa od ust. 1 lit. e) pracownik, który mieszka lub przebywa poza terytorium Niderlandów w celach pozaurlopowych, zachowuje prawo do świadczenia, jeżeli w trakcie tego pobytu uczestniczy w działalności, która sprzyja jego integracji ze światem pracy w rozumieniu rozdziałów VI i XA, o ile:

a. działalność ta nie trawa dłużej niż sześć miesięcy;

b. zgodnie z oświadczeniem o zamiarze zatrudnienia działalność ta stwarza rzeczywiste perspektywy zatrudnienia na okres co najmniej sześciu miesięcy oraz

c. działalność ta odbywa się w państwie członkowskim Unii Europejskiej, w innym państwie będącym stroną porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub w Szwajcarii.

10. Do celów niniejszego artykułu pojęcie »oświadczenia o zamiarze zatrudnienia« oznacza podpisane oświadczenie, w którym podpisany oświadcza, że zamierza zatrudnić pracownika, który uczestniczy w działalności sprzyjającej jego integracji ze światem pracy w rozumieniu rozdziałów VI i XA, po zakończeniu tej działalności".

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

15 W dniu 19 lipca 2012 r. J. Klein Schiphorst, obywatel Niderlandów, który mieszkał w Niderlandach i korzystał tam od dnia 2 maja 2011 r. ze świadczenia z tytułu bezrobocia na podstawie WW, powiadomił organ zarządzania ubezpieczeniami pracowników najemnych (zwany dalej „Uwv"), że zamierza udać się do Szwajcarii w celu poszukiwania tam zatrudnienia, i zwrócił się w związku z tym o zgodę na zachowanie przez niego uprawnienia do świadczenia z tytułu bezrobocia.

16 Decyzją z dnia 8 sierpnia 2012 r. Uwv uwzględnił ten wniosek J. Kleina Schiphorsta na okres od 1 września do 30 listopada 2012 r.

17 Wiadomością elektroniczną z dnia 19 listopada 2012 r. J. Klein Schiphorst wystąpił do Uwv na podstawie rozporządzenia nr 883/2004 z wnioskiem o przedłużenie okresu eksportu świadczenia z tytułu bezrobocia powyżej trzech miesięcy.

18 Decyzjami z dnia 21 listopada 2012 r. i z dnia 16 stycznia 2013 r. Uwv oddalił wspomniany wniosek oraz zażalenie wniesione na to oddalenie. W tej ostatniej decyzji Uwv wyjaśnił, że nie korzysta z przyznanego właściwym urzędom lub instytucjom na mocy art. 64 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 883/2004 uprawnienia do przedłużenia okresu eksportu świadczeń z tytułu bezrobocia maksymalnie do sześciu miesięcy.

19 Wyrokiem z dnia 2 października 2013 r. rechtbank Amsterdam (sąd rejonowy w Amsterdamie, Niderlandy) uwzględnił wniesioną przez J. Kleina Schiphorsta skargę na decyzję Uwv z dnia 16 stycznia 2013 r. na tej podstawie, że organ ten nie uzasadnił w wystarczający sposób powodów, dla których nie korzysta z takiego uprawnienia.

20 Decyzją z dnia 15 listopada 2013 r. Uwv ponownie uznał za bezzasadne zażalenie J. Kleina Schiphorsta na decyzję z dnia 21 listopada 2012 r. Uważając, że szanse znalezienia zatrudnienia są ogólnie w Niderlandach większe niż w innych krajach, Uwv wskazał, iż zgodnie z wytycznymi Minister van Sociale zaken en Werkgelegenheid (ministra ds. społecznych i zatrudnienia, Niderlandy) stosuje on zasadę nieprzedłużania eksportu świadczeń z tytułu bezrobocia po okresie trzech miesięcy. W tych ramach Uwv ocenił, że przejawiane przez J. Kleina Schiphorsta inicjatywy znalezienia zatrudnienia w Szwajcarii i przywołane przez niego okoliczności nie są tego rodzaju, by nieodstąpienie od tej zasady uznać w niniejszym przypadku za nieracjonalne.

21 Wyrokiem z dnia 4 czerwca 2014 r. rechtbank Amsterdam (sąd rejonowy w Amsterdamie) oddalił skargę złożoną przez J. Kleina Schiphorsta na decyzję z dnia 15 listopada 2013 r. Sąd ten uznał, że z uwagi na uznaniowy charakter uprawnienia określonego w art. 64 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 883/2004 Uwv może skorzystać z tego uprawnienia według zasad prawa krajowego.

22 J. Klein Schiphorst wniósł apelację do tego ostatniego wyroku do Centrale Raad van Beroep (sądu apelacyjnego w sprawach z zakresu zabezpieczenia społecznego i służby cywilnej, Niderlandy).

23 W tym kontekście sąd odsyłający powziął wątpliwości co do zgodności z prawem Unii decyzji Uwv o odmowie skorzystania na rzecz J. Kleina Schiphorsta z przyznanego właściwym urzędom lub instytucjom przez art. 64 ust. 1 lit. c) zdanie drugie rozporządzenia nr 883/2004 uprawnienia do przedłużenia okresu eksportu świadczenia z tytułu bezrobocia powyżej trzech miesięcy.

24 W szczególności sąd odsyłający zastanawia się przede wszystkim nad kwestią, czy państwa członkowskie mogą nie korzystać z tego uprawnienia w żadnych okolicznościach. Sąd ten uważa, że w razie udzielenia odpowiedzi przeczącej należałoby ustalić, czy przy uwzględnieniu celu i zamysłu rozporządzenia nr 883/2004, zakazu nakładania wymogu dotyczącego miejsca zamieszkania lub swobody przemieszczania się obywateli Unii i pracowników państwa członkowskie mogą co do zasady odmawiać wykonania tego uprawnienia i ograniczać się do konkretnego skorzystania z niego tylko w szczególnych okolicznościach. Wreszcie, na wypadek ponownego udzielenia odpowiedzi negatywnej, sąd odsyłający zastanawia się, w jaki sposób państwa członkowskie powinny korzystać z tego uprawnienia.

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

„1) Czy uprawnienie przyznane w art. 64 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 883/2004, przy uwzględnieniu art. 63 i 7 tego rozporządzenia, celu i treści [wspomnianego] 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: w jaki sposób państwa członkowskie powinny wykonywać uprawnienie przyznane w art. 64 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 883/2004?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

Uwagi wstępne

26 Pytania prejudycjalne dotyczą wykładni rozporządzenia nr 883/2004, w szczególności art. 64 tego rozporządzenia, regulującego warunki, na jakich 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 świadczeń pieniężnych z tytułu bezrobocia.

27 W niniejszym przypadku z postanowienia odsyłającego wynika, że spór w postępowaniu głównym dotyczy zachowania prawa do świadczenia z tytułu bezrobocia przysługującego obywatelowi niderlandzkiemu, który udał się nie do innego państwa członkowskiego, ale do państwa trzeciego, mianowicie do Konfederacji Szwajcarskiej, w celu poszukiwania tam zatrudnienia.

28 Artykuł 8 umowy WE–Szwajcaria stanowi, że umawiające się strony uwzględniają, zgodnie z załącznikiem II do wspomnianej umowy, koordynację systemów zabezpieczenia społecznego szczególnie w celu określenia stosowanego ustawodawstwa oraz wypłacania świadczeń osobom mającym miejsce zamieszkania na terytorium umawiających się stron. Sekcja A pkt 1 załącznika II do umowy WE–Szwajcaria przewiduje zaś stosowanie pomiędzy umawiającymi się stronami rozporządzenia nr 883/2004. I tak, skoro zgodnie z art. 1 ust. 2 wspomnianego załącznika „określenie »państwo członkowskie (państwa członkowskie)« zawarte w aktach prawnych, o których mowa w sekcji A niniejszego załącznika, oprócz państw objętych odpowiednimi aktami prawnymi Unii Europejskiej, obejmuje również Szwajcarię”, przepisy tego rozporządzenia obejmują również Konfederację Szwajcarską.

29 W tych okolicznościach sytuacja skarżącego w postępowaniu głównym, obywatela państwa członkowskiego podlegającego ustawodawstwu niderlandzkiemu dotyczącemu świadczeń z tytułu bezrobocia i udającego się do Szwajcarii w celu poszukiwania tam zatrudnienia, jest objęta zakresem stosowania rozporządzenia nr 883/2004.

W przedmiocie pytania pierwszego

30 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 64 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 883/2004 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie środkowi krajowemu, takiemu jak rozpatrywany w sprawie głównej, nakładającemu na właściwą instytucję

obowiązek oddalenia co do zasady każdego wniosku o przedłużenie okresu eksportu świadczeń z tytułu bezrobocia powyżej trzech miesięcy, chyba że wspomniana instytucja uzna, iż odmowa uwzględnienia tego wniosku prowadziłaby do nieracjonalnego skutku.

31 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z motywami 4 i 45 rozporządzenia nr 883/2004 rozporządzenie to ma na celu koordynację systemów zabezpieczenia społecznego w poszczególnych państwach członkowskich, która ma zagwarantować, że prawo do swobodnego przepływu osób będzie wykonywane skutecznie. Rozporządzenie to dokonało unowocześnienia i uproszczenia zasad zawartych w rozporządzeniu nr 1408/71 przy zachowaniu tego samego celu.

32 I tak, z art. 64 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 wynika, 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.

33 W szczególności art. 64 ust. 1 lit. c) zdanie pierwsze wspomnianego rozporządzenia przewiduje, że prawo do świadczeń zachowywane „jest" 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 członkowskiego. Artykuł 64 ust. 1 lit. c) zdanie drugie tegoż rozporządzenia stanowi natomiast, że termin trzech miesięcy „może" zostać przedłużony przez właściwe urzędy lub instytucje maksymalnie do sześciu miesięcy.

34 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy uwzględniać nie tylko jego brzmienie, lecz także jego kontekst oraz cele regulacji, której część on stanowi (wyrok z dnia 8 listopada 2016 r., Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, pkt 31).

35 Co się tyczy brzmienia art. 64 ust. 1 lit. c) zdanie pierwsze rozporządzenia nr 883/2004, jednoznacznie wynika z niego, że bezrobotnemu w pełnym wymiarze, który udaje się do innego państwa członkowskiego w celu poszukiwania tam zatrudnienia, zapewnia się prawo do świadczeń z tytułu bezrobocia przez okres trzech miesięcy. W tym względzie Trybunał orzekł już w odniesieniu do art. 69 rozporządzenia nr 1408/71, przepisu poprzedzającego art. 64 rozporządzenia nr 883/2004, że pierwszy z tych przepisów przyznawał bezrobotnemu pracownikowi uprawnienie do zwolnienia się na ustalony 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 bezrobocia (wyroki: z dnia 19 czerwca 1980 r., Testa i in., 41/79, 121/79 i 796/79, EU:C:1980:163, pkt 4; a także z dnia 21 lutego 2002 r., Rydergård, C-215/00, EU:C:2002:111, pkt 17).

36 Co się tyczy art. 64 ust. 1 lit. c) zdanie drugie rozporządzenia nr 883/2004, przepis ten stanowi, że omawiany termin trzech miesięcy „może" zostać przedłużony przez właściwe urzędy lub instytucje maksymalnie do sześciu miesięcy.

37 W tym względzie, jak podnoszą rządy niderlandzki, duński, szwedzki i norweski w swoich uwagach na piśmie, użycie określenia „może" wskazuje, że brzmienie tego przepisu nie nakłada na właściwe instytucje obowiązku przedłużenia maksymalnie do sześciu miesięcy okresu, podczas którego zachowane zostaje prawo do świadczeń z tytułu bezrobocia pobieranych przez bezrobotnego w pełnym wymiarze, który udaje się do innego państwa członkowskiego w celu poszukiwania tam zatrudnienia.

38 Ponadto, jak wszyscy interwenienci uściślili na rozprawie, prace przygotowawcze, które doprowadziły do przyjęcia tego przepisu, wskazują – jak to zauważył rzecznik generalny w pkt 34 opinii – że z uwagi na to, iż wstępny projekt Komisji, mający na celu ustanowienie obowiązkowego sześciomiesięcznego okresu eksportu świadczeń, nie mógł uzyskać akceptacji Rady Unii Europejskiej, państwa członkowskie zgodziły się w końcu na formułę zawartą w art. 64 ust. 1 lit. c) zdanie drugie rozporządzenia nr 883/2004.

39 Co się tyczy kontekstu, w który wpisuje się art. 64 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 883/2004, należy zauważyć, że po pierwsze, świadczenia z tytułu bezrobocia są udzielane przez instytucję właściwą zgodnie ze stosowanym przez nią ustawodawstwem i na jej własny koszt, jak to stanowi art. 64 ust. 1 lit. d) tego rozporządzenia.

40 Po drugie, z art. 64 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia wynika, że jeżeli zainteresowany nie powróci do państwa właściwego w chwili zakończenia lub przed upływem okresu, przez który jest uprawniony do świadczeń na podstawie art. 64 ust. 1 lit. c) tegoż rozporządzenia – czyli trzech miesięcy lub, w stosownym przypadku, jeśli okres ten zostanie przedłużony przez właściwe instytucje, maksymalnie sześciu miesięcy – traci on prawo do świadczeń na podstawie ustawodawstwa właściwego państwa członkowskiego, przy czym wspomniane instytucje mogą jednak, w wyjątkowych przypadkach, wyrazić zgodę na powrót zainteresowanego w terminie późniejszym bez utraty prawa do świadczeń.

41 Jak zaś zauważył rzecznik generalny w pkt 55 opinii, przepis ten pozwala w szczególności właściwym instytucjom na przedłużenie w „wyjątkowych przypadkach" okresu trzech miesięcy, podczas którego zainteresowany jest uprawniony do świadczeń, w celu uniknięcia sytuacji, w której utrata wszelkich praw do świadczeń w przypadku opóźnionego powrotu po upływie tego okresu prowadzi do nieproporcjonalnych skutków. Taka możliwość potwierdza, że okres eksportu świadczeń z tytułu bezrobocia może zostać ograniczony do trzech miesięcy, skoro właściwe instytucje nie są zobowiązane na mocy art. 64 ust. 1 lit. c) zdanie drugie rozporządzenia nr 883/2004 do przedłużenia go maksymalnie do sześciu miesięcy.

42 Stwierdzenie to jest potwierdzone okolicznością, że rozporządzenie nr 883/2004 nie ustala warunków, na jakich bezrobotny w pełnym wymiarze, który udaje się do innego państwa członkowskiego w celu poszukiwania tam zatrudnienia, może korzystać z możliwości przedłużenia wspomnianego okresu powyżej trzech miesięcy.

43 Co się tyczy celu realizowanego przez rozporządzenie nr 883/2004, jak przypomniano w pkt 31 niniejszego wyroku, rozporządzenie to zmierza do koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w poszczególnych państwach członkowskich, która ma zagwarantować, że prawo do swobodnego przepływu będzie wykonywane skutecznie.

44 W tym względzie należy przypomnieć, że rozporządzenie nie wprowadza wspólnego systemu zabezpieczenia społecznego, lecz pozostawia odrębne systemy krajowe i ma na celu jedynie zapewnienie ich koordynacji w zamiarze zagwarantowania skutecznego korzystania ze swobody przepływu osób. Wspomniane rozporządzenie pozwala zatem na dalsze istnienie odrębnych systemów krajowych, z których wynikają odrębne wierzytelności względem różnych instytucji krajowych, przeciwko którym uprawnionemu przysługują bezpośrednie roszczenia na podstawie bądź jedynie prawa krajowego, bądź prawa krajowego uzupełnionego w razie konieczności prawem Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 19 września 2013 r., Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, pkt 43; z dnia 14 czerwca 2016 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo, C-308/14, EU:C:2016:436, pkt 67).

45 Ponadto należy zauważyć, że pod rządami rozporządzenia nr 1408/71 Trybunał orzekł już, iż prawo do zachowania świadczeń z tytułu bezrobocia przez okres trzech miesięcy przyczynia się do zapewnienia swobodnego przepływu pracowników (zob. podobnie wyrok z dnia 19 czerwca 1980 r., Testa i in., 41/79, 121/79 i 796/79, EU:C:1980:163, pkt 14). Takie stwierdzenie nasuwa się zaś również

w odniesieniu do rozporządzenia nr 883/2004, skoro oprócz tego, że gwarantuje ono eksport świadczeń z tytułu bezrobocia przez okres trzech miesięcy, umożliwia ponadto przedłużenie tego okresu maksymalnie do sześciu miesięcy.

46 Wynika z tego, że art. 64 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 883/2004 gwarantuje eksport świadczeń z tytułu bezrobocia tylko przez okres trzech miesięcy, umożliwiając jednak na mocy prawa krajowego przedłużenie wspomnianego okresu maksymalnie do sześciu miesięcy.

47 Wykładni tej nie podważa zawarta w art. 7 rozporządzenia nr 883/2004 reguła uchylania zasad dotyczących miejsca zamieszkania, do której odnosi się sąd odsyłający w treści pytania prejudycjalnego.

48 Z przepisu tego, a w szczególności z wyrażenia „o ile [rozporządzenie nr 883/2004] nie stanowi inaczej”, wynika bowiem, że rozporządzenie to zawiera szczególne przepisy wprowadzające odstępstwa od reguły uchylenia zasad dotyczących miejsca zamieszkania. Jest tak w przypadku art. 63 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowanego „Przepisy szczególne w odniesieniu do uchylenia zasad zamieszkania”, przewidującego w odniesieniu do sytuacji bezrobotnego 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, że uchylenie zasad zamieszkania ma zastosowanie wyłącznie w przypadkach przewidzianych w art. 64 tegoż rozporządzenia oraz w granicach określonych w tym artykule.

49 Jak podniosły na rozprawie rządy duński, szwedzki i norweski, z łącznej lektury art. 7 i 63 oraz art. 64 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 883/2004 wynika, że możliwość eksportu świadczeń z tytułu bezrobocia przysługujących bezrobotnemu w pełnym wymiarze, który to bezrobotny udaje się do innego państwa członkowskiego w celu poszukiwania tam zatrudnienia, jest zapewniona, po pierwsze, przez okres trzech miesięcy na mocy art. 64 ust. 1 lit. c) zdanie pierwsze tego rozporządzenia, a po drugie, w stosownym przypadku przez późniejszy okres, maksymalnie do sześciu miesięcy, w razie gdy zainteresowany skorzystał z przedłużenia okresu trzech miesięcy na mocy ustawodawstwa krajowego danego państwa członkowskiego.

50 Ponadto, jak zauważył w istocie rzecznik generalny w pkt 80 i 81 opinii, rozbieżności pomiędzy systemami i środkami państw członkowskich, które skorzystały z uprawnienia określonego w art. 64 ust. 1 lit. c) zdanie drugie rozporządzenia nr 883/2004, nie można uznać za ograniczenia swobodnego przepływu pracowników, jako że art. 48 TFUE przewiduje koordynację przepisów państw członkowskich, a nie ich harmonizację, a z tego względu postanowienie to nie ma wpływu na różnice merytoryczne i proceduralne pomiędzy systemami zabezpieczenia społecznego poszczególnych państw członkowskich i, co za tym idzie, na różnice w zakresie praw osób w nich ubezpieczonych (zob. podobnie wyroki: z dnia 16 lipca 2009 r., von Chamier-Glisczinski, C-208/07, EU:C:2009:455, pkt 84; a także z dnia 11 kwietnia 2013 r., Jeltes i in., C-443/11, EU:C:2013:224, pkt 43).

51 Co się tyczy kryteriów, na podstawie których właściwa instytucja może przedłużyć okres eksportu świadczeń z tytułu bezrobocia maksymalnie do sześciu miesięcy, należy podkreślić, że w razie gdy, tak jak w niniejszej sprawie, zainteresowane państwo członkowskie skorzystało z uprawnienia przewidzianego w art. 64 ust. 1 lit. c) zdanie drugie rozporządzenia nr 883/2004, ciąży na nim – w braku kryteriów określonych w tym rozporządzeniu – obowiązek przyjęcia z poszanowaniem prawa Unii środków krajowych, które wytyczają zakres uznania przysługującego właściwej instytucji, zwłaszcza poprzez uściślenie warunków, w jakich przedłużenie okresu eksportu świadczeń z tytułu bezrobocia powyżej trzech miesięcy i maksymalnie do sześciu miesięcy musi lub nie musi zostać przyznane bezrobotnemu udającemu się do innego państwa członkowskiego w celu poszukiwania tam zatrudnienia.

52 W niniejszym przypadku z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi oraz z wyjaśnień przedstawionych przez rząd niderlandzki na rozprawie wynika, że Królestwo Niderlandów w pierwszej kolejności zrezygnowało ze skorzystania z uprawnienia przewidzianego w art. 64 ust. 1 lit. c) zdanie drugie rozporządzenia nr 883/2004 na mocy wytycznych ministra ds. społecznych i zatrudnienia ze stycznia 2011 r. Jednakże w drugiej kolejności, w następstwie uznania przez Rechtbank Amsterdam (sąd rejonowy w Amsterdamie) w wydanym w sprawie głównej wyroku z dnia 2 października 2013 r., że oddalenie wniosku o przedłużenie powyżej trzech miesięcy eksportu świadczenia z tytułu bezrobocia powinno zostać uzasadnione, Uwv postanowił – przy zachowaniu zasady, zgodnie z którą tego rodzaju wnioski nie mogą być uwzględniane – iż szczególne okoliczności właściwe dla rozpatrywanej sprawy, zwłaszcza istnienie konkretnych i możliwych do wykazania perspektyw zatrudnienia, mogą uzasadnić uwzględnienie takiego wniosku. W szczególności, jak wynika ze wskazówek zawartych w postanowieniu odsyłającym, Uwv uznał, że okoliczności takie występują, gdy zainteresowany jest objęty procesem dającym perspektywy zatrudnienia, który wymaga przedłużenia pobytu w przyjmującym państwie członkowskim, lub gdy zainteresowany przedstawi oświadczenie pracodawcy o zamiarze zatrudnienia, z którego wynika realna perspektywa zatrudnienia we wspomnianym państwie członkowskim.

53 W takich okolicznościach, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 78 opinii, państwo członkowskie pozostaje 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.

54 Przy uwzględnieniu całości powyższych rozważań na pierwsze pytanie prejudycjalne należy odpowiedzieć, iż art. 64 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 883/2004 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie środkowi krajowemu, takiemu jak rozpatrywany w sprawie głównej, nakładającemu na właściwą instytucję obowiązek oddalania co do zasady każdego wniosku o przedłużenie okresu eksportu świadczeń z tytułu bezrobocia powyżej trzech miesięcy, chyba że wspomniana instytucja uzna, iż odmowa uwzględnienia tego wniosku prowadziłaby do nieracjonalnego skutku.

W przedmiocie pytania drugiego

55 Z uwagi na odpowiedź udzieloną na pytanie pierwsze nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie drugie.

W przedmiocie kosztów

56 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 64 ust. 1 lit. c) rozporządzenia (WE) nr 883/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie środkowi krajowemu, takiemu jak rozpatrywany w sprawie głównej, nakładającemu na właściwą instytucję obowiązek oddalania co do zasady każdego wniosku o przedłużenie okresu eksportu świadczeń z tytułu bezrobocia powyżej trzech miesięcy, chyba że wspomniana instytucja uzna, iż odmowa uwzględnienia tego wniosku prowadziłaby do nieracjonalnego skutku.

Podpisy