Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NIILA JÄÄSKINENA
przedstawiona w dniu 24 maja 2012 r.[1]

Sprawa C-62/11

Land Hessen
przeciwko
Florence Feyerbacher

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Hessisches Landessozialgericht (Niemcy)]

Przywileje i immunitety Unii — Charakter prawny porozumienia w sprawie siedziby Europejskiego Banku Centralnego — Umowa prawa publicznego — Brak skutku erga omnes — Statut Europejskiego Systemu Banków Centralnych — Artykuł 36.1 — Warunki zatrudnienia pracowników Europejskiego Banku Centralnego — Brak charakteru wyłącznego — Możliwość stosowania do pracowników Europejskiego Banku Centralnego przepisów niemieckiego prawa socjalnego przewidującego przyznanie tym pracownikom świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego — Karta praw podstawowych Unii Europejskiej — Artykuł 34 — Prawo dostępu do świadczeń z zabezpieczenia społecznego

I – Wprowadzenie

1. Czy Republika Federalna Niemiec ma prawo przyznawać świadczenia z zabezpieczenia społecznego pracownikom Europejskiego Banku Centralnego? Taka jest w istocie treść pytania zadanego Trybunałowi przez Hessisches Landessozialgericht (Niemcy).

2. Sąd krajowy zastanawia się konkretnie, z jednej strony, nad charakterem prawnym porozumienia z dnia 18 września 1998 r. zawartego pomiędzy rządem niemieckim a Europejskim Bankiem Centralnym (zwanym dalej „EBC") w sprawie siedziby EBC (zwanego dalej „porozumieniem w sprawie siedziby")[2]. Z drugiej strony sąd krajowy podkreśla konieczność ustalenia zakresu zastosowania warunków zatrudnienia pracowników EBC z uwzględnieniem art. 36.1 Protokołu w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (zwanego dalej „statutem ESBC")[3].

3. Pytania prejudycjalne zostały skierowane w ramach sporu pomiędzy F. Feyerbacher, będącą pracownikiem EBC, obywatelką niemiecką zamieszkałą w Niemczech, a Land Hessen, który odmówił przyznania F. Feyerbacher zasiłku rodzicielskiego.

1 — Język oryginału: francuski.

2 — BGBl. 1998 II, s. 2745. Tekst porozumienia w sprawie siedziby w języku niemieckim, który w razie wątpliwości ma charakter rozstrzygający, oraz jego tłumaczenie na język angielski są dostępne na stronie internetowej EBC.

3 — Chodzi o protokół nr 4 załączony do Traktatu o Unii Europejskiej i do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. 2010, C 83, s. 230).

4. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy więc, z jednej strony, charakteru prawnego porozumienia w sprawie siedziby, a w szczególności dąży do ustalenia, czy owo porozumienie stanowi część prawa Unii czy też nie. Z drugiej strony, ma ono na celu ustalenie, czy art. 15 porozumienia w sprawie siedziby – który na mocy art. 36.1 statutu ESBC wyklucza stosowanie przepisów materialnego i procesowego prawa pracy i prawa socjalnego Republiki Federalnej Niemiec do warunków zatrudnienia pracowników EBC, przyjętych przez Radę Prezesów EBC [4] (zwanych dalej „warunkami zatrudnienia") – stanowi normę kolizyjną, która sprzeciwia się temu, by to państwo członkowskie w oparciu o zasadę terytorialności przyznało członkom personelu EBC, zamieszkałym na jego terytorium, świadczenia rodzinne, takie jak zasiłek rodzicielski, przewidziane przez jego ustawodawstwo krajowe.

5. Podkreślam w tym względzie, że kluczowym elementem tej sprawy jest ustalenie, czy i w jakim zakresie Republika Federalna Niemiec posiada, na mocy art. 36.1 statutu ESBC, swobodę stosowania swojego ustawodawstwa krajowego w celu przyznania świadczeń z zabezpieczenia społecznego członkom personelu EBC w uzupełnieniu świadczeń przewidzianych w warunkach zatrudnienia.

II – Ramy prawne

A – *Prawo Unii*

1. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

6. Prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego jest zagwarantowane w art. 34 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej [5]. Zgodnie ze wspomnianym artykułem:

„1. Unia uznaje i szanuje prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego oraz do usług społecznych, zapewniających ochronę w takich przypadkach, jak: macierzyństwo, choroba, wypadki przy pracy, zależność lub podeszły wiek oraz w przypadku utraty zatrudnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych.

2. Każdy mający miejsce zamieszkania i przemieszczający się legalnie w obrębie Unii Europejskiej ma prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego i przywilejów socjalnych zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi.

[…]".

2. Statut ESBC

7. Operacje zewnętrzne EBC są określone w art. 23. Może on w szczególności „ustanawiać stosunki z bankami centralnymi i instytucjami finansowymi innych krajów oraz, w miarę potrzeby, z organizacjami międzynarodowymi".

4 — Na mocy art. 36.1 statutu ESBC Rada Prezesów EBC przyjęła w dniu 9 czerwca 1998 r. warunki zatrudnienia pracowników EBC (Dz.U. 1999, L 125, s. 32), wielokrotnie później zmieniane. Warunki zatrudnienia nie zostały opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*. Są one publicznie dostępne w języku angielskim na stronie internetowej EBC.

5 — W trosce o zachowanie jasności i pomimo tego, że porozumienie w sprawie siedziby zostało zawarte wcześniej, a świadczenie będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym obejmuje okres, który w całości poprzedza wejście w życie traktatu z Lizbony, ramy prawne dotyczą aktów prawa pierwotnego w brzmieniu obowiązującym po tym terminie. Oprócz Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, która zaczęła obowiązywać z chwilą wejścia wspomnianego traktatu w życie, brzmienie przepisów stanowiących podstawę dla moich rozważań nie uległo bowiem zasadniczym zmianom w stosunku do brzmienia obowiązującego przed tym terminem.

8. Zgodnie z art. 24 zatytułowanym „Inne operacje” EBC może, poza operacjami wynikającymi z jego zadań, „wykonywać inne operacje dla celów swojej infrastruktury administracyjnej lub na rzecz swojego personelu”.

9. Artykuły 35.1 i 35.4 statutu ESBC stanowią:

„35.1. Trybunał Sprawiedliwości może kontrolować działania i zaniechania EBC bądź interpretować je w sprawach i na warunkach określonych niniejszym Traktatem […]

[…]

35.4 Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do orzekania na mocy klauzuli arbitrażowej umieszczonej w umowie prawa publicznego lub prywatnego, zawartej przez EBC lub w jego imieniu”.

10. Zgodnie z przepisami art. 36.1 statutu ESBC „Rada Prezesów na wniosek Zarządu ustanawia warunki zatrudnienia personelu EBC”.

11. Artykuł 39 rzeczonego statutu stanowi:

„EBC korzysta na terenie państw członkowskich z wszelkich przywilejów i immunitetów, jakie są niezbędnie do wykonywania swoich zadań, na warunkach ustanowionych w Protokole w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej”.

3. Protokół w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej

12. Zgodnie z treścią art. 14 Protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej [6]:

„Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z zainteresowanymi instytucjami, określają system świadczeń socjalnych obejmujący urzędników i innych pracowników Unii”.

13. Artykuł 22 akapit pierwszy tego protokołu przewiduje jego stosowanie do EBC, do członków jego organów i do jego personelu bez uszczerbku dla postanowień statutu ESBC.

4. Porozumienie w sprawie siedziby

14. Zgodnie z akapitem piątym preambuły porozumienia w sprawie siedziby jego celem jest określenie przywilejów i immunitetów EBC w Republice Federalnej Niemiec zgodnie z protokołem w sprawie przywilejów i immunitetów [7].

15. W części zatytułowanej „Wyłączenie stosowania niemieckiego prawa pracy i prawa socjalnego”, art. 15 porozumienia w sprawie siedziby stanowi:

„Uwzględniając art. 36 [statutu ESBC], warunki zatrudnienia członków zarządu i pracowników nie podlegają przepisom materialnym i procesowym prawa pracy i prawa socjalnego Republiki Federalnej Niemiec”.

6 — Chodzi o protokół nr 7 załączony do Traktatu o Unii Europejskiej i do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. 2010, C 83, s. 266, zwany dalej „protokołem w sprawie przywilejów i immunitetów”).

7 — W chwili podpisania porozumienia chodziło dokładniej o Protokół w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej z dnia 8 kwietnia 1965 r. (Dz.U. 1967, 152, s. 13) w brzmieniu załączonym do traktatów WE i Euratom.

16. Artykuł 21 porozumienia w sprawie siedziby przewiduje, że w przypadku sporu pomiędzy Republiką Federalną Niemiec i EBC dotyczącego interpretacji lub zastosowania tego porozumienia, każda ze stron może skierować sprawę do Trybunału na mocy art. 35.4 statutu ESBC.

5. Postanowienia warunków zatrudnienia

17. Podmiotowy zakres zastosowania warunków zatrudnienia [8] jest określony w pierwszej części warunków zatrudnienia, zatytułowanej „Przepisy ogólne". Zgodnie z art. 1 warunków zatrudnienia:

„[…] »członek personelu« [EBC] oznacza każdą osobę, która podpisała umowę o pracę, na mocy której powierzone zostało jej stanowisko w EBC na czas nieokreślony lub na czas określony powyżej jednego roku i która podjęła służbę".

18. Artykuł 9, który znajduje się w części drugiej warunków zatrudnienia, zatytułowanej „Stosunki pracy", stanowi:

„(a) Stosunki pracy między EBC a jego personelem są uregulowane w umowach o pracę zawartych zgodnie z niniejszymi warunkami zatrudnienia. […].

[…]

(c) Warunki zatrudnienia nie podlegają żadnemu szczególnemu krajowemu systemowi prawnemu. EBC stosuje: i) ogólne zasady wspólne porządkom prawnym państw członkowskich, ii) ogólne zasady prawa wspólnotowego […] oraz iii) rozporządzenia i dyrektywy […] w zakresie polityki socjalnej […]".

19. Część trzecia warunków zatrudnienia jest zatytułowana „Wynagrodzenie podstawowe i dodatki". W zakresie dodatków – tzn. dodatku na gospodarstwo domowe, dodatku na dziecko pozostające na utrzymaniu, dodatku zagranicznego, dodatku edukacyjnego i przededukacyjnego – o których mowa w art. 15–20 warunków zatrudnienia, art. 21 warunków zatrudnienia stanowi, że „dodatki te są uzupełniające w stosunku do wszystkich innych świadczeń o tym samym charakterze, pochodzących z innych źródeł". Pracownicy EBC zobowiązani są również występować o świadczenia i zgłaszać „takie świadczenia, które są odejmowane od świadczeń należnych od EBC".

20. Część czwarta warunków zatrudnienia, zatytułowana „Świadczenia związane z wstąpieniem do służby i jej zakończeniem", zawiera z kolei art. 24, który stanowi, że świadczenia przewidziane w art. 22 i 23 są uzupełniające w stosunku do „wszystkich innych świadczeń o tym samym charakterze, pochodzących z innych źródeł". Pracownicy EBC są również zobowiązani występować o świadczenia i zgłaszać „takie świadczenia, które są odejmowane od świadczeń należnych od EBC".

21. Na mocy art. 29 warunków zatrudnienia, który zawarty jest w części piątej warunków zatrudnienia, zatytułowanej „Okres pracy i urlopy", pracownicy EBC „mają prawo do bezpłatnego urlopu wychowawczego, który spełnia co najmniej warunki określone w dyrektywie 96/34/WE[9]".

22. Część szósta warunków zatrudnienia zatytułowana jest „Zabezpieczenie społeczne". Ta część obejmuje zasady, które mają zastosowanie m.in. do wynagrodzenia w przypadku nieobecności w pracy z powodu choroby lub wypadku, świadczenia z tytułu niezdolności do pracy oraz ubezpieczeń chorobowych i wypadkowych.

8 — Nieoficjalne tłumaczenie wersji angielskiej dostępne jest na stronie internetowej EBC.

9 — Dyrektywa Rady z dnia 3 czerwca 1996 r. w sprawie porozumienia ramowego dotyczącego urlopu rodzicielskiego zawartego przez UNICE, CEEP oraz ETUC (Dz.U. L 145, s. 4).

23. Część szósta zawiera też przepisy dotyczące świadczeń, a konkretnie comiesięcznego świadczenia z tytułu bezrobocia, dodatku na gospodarstwo domowe i objęcia systemami ubezpieczenia chorobowego i ubezpieczenia wypadkowego EBC, do których mają prawo pracownicy, którzy pozostają bez pracy po rozwiązaniu ich umowy z EBC. Jednakże z art. 36 warunków zatrudnienia wynika, iż te „świadczenia są uzupełniające w stosunku do każdego innego świadczenia pochodzącego z innego źródła". Pracownicy EBC są również zobowiązani występować o świadczenia i zgłaszać „takie świadczenia, które są odejmowane od świadczeń należnych od EBC".

B – *Prawo krajowe*

24. Na mocy § 1 ust. 1 Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit (niemieckiej ustawy z dnia 5 grudnia 2006 r. w sprawie zasiłku rodzicielskiego i urlopu wychowawczego [10], zwanej dalej „BEEG"):

„Zasiłek rodzicielski przysługuje każdej osobie, która

1) ma stałe lub zwykłe miejsce zamieszkania w Niemczech,

2) prowadzi wraz ze swoim dzieckiem wspólne gospodarstwo domowe,

3) osobiście sprawuje opiekę nad tym dzieckiem i zajmuje się jego wychowaniem oraz

4) nie prowadzi działalności gospodarczej lub zawodowej w pełnym wymiarze czasu pracy".

25. Paragraf 1 ust. 2 pkt 3 tej samej ustawy dotyczy przypadku wykonywania działalności poza granicami Niemiec:

„Zasiłek rodzicielski przysługuje również każdej osobie, która nie spełniając żadnej z przesłanek wskazanych w § 1 pkt 1,

[…]

3) posiada obywatelstwo niemieckie i pracuje w instytucji międzynarodowej lub ponadnarodowej wyłącznie czasowo, a w szczególności urzędnikom oddelegowanym na podstawie odpowiednich przepisów federalnych lub każdej osobie, która czasowo wykonuje za granicą działalność, do której została oddelegowana […]".

26. Co się tyczy zaliczenia porównywalnych świadczeń, § 3 ust. 3 zdanie pierwsze BEEG przewiduje, że:

„Świadczenia porównywalne z zasiłkiem rodzicielskim, o które może ubiegać się osoba spełniająca przesłanki z § 1 poza granicami Niemiec lub od instytucji międzynarodowej lub ponadnarodowej, są potrącane z zasiłku rodzicielskiego w zakresie, w jakim przysługują one za ten sam okres i o ile nie znajdują zastosowania uregulowania przyjęte na mocy Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską".

10 — BGBl. I, s. 2748.

III – Spór przed sądem krajowym, pytania prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

27. F. Feyerbacher jest obywatelką niemiecką, mającą miejsce zamieszkania w Niemczech, gdzie wykonywała działalność zawodową, zanim została członkiem personelu EBC. Z tytułu zatrudnienia w EBC otrzymuje ona wynagrodzenie podlegające opodatkowaniu podatkiem wspólnotowym i jest objęta systemem mającym zastosowanie do personelu EBC przewidzianym w warunkach zatrudnienia, oraz nie podlega niemieckiemu systemowi zabezpieczeń społecznych.

28. Ponieważ warunki zatrudnienia nie przewidują zasiłku rodzicielskiego, po urodzeniu dziecka w dniu 5 września 2008 r. F. Feyerbacher wystąpiła do organów niemieckich z wnioskiem o przyznanie jej zasiłku rodzicielskiego na mocy § 1 ust. 1 BEEG w oparciu o jej wynagrodzenie w EBC lub, pomocniczo, o przyznanie ustawowego minimalnego zasiłku w wysokości 300 EUR miesięcznie.

29. Na poparcie swojego wniosku F. Feyerbacher podniosła, że spełnia przesłanki skorzystania z tego zasiłku określone w § 1 ust. 1 BEEG, ponieważ mieszka w Niemczech, wychowuje w tym kraju swoje dziecko i w okresie objętym świadczeniem nie wykonuje działalności zawodowej w pełnym wymiarze czasu pracy.

30. Decyzjami z dnia 4 grudnia 2008 r. i 8 stycznia 2009 r. w odpowiedzi na zażalenie F. Feyerbacher, Land Hessen odrzucił jej wniosek, motywując to faktem, że na mocy postanowień protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów i art. 15 porozumienia w sprawie siedziby F. Feyerbacher podlega prawu Unii, a nie niemieckiemu prawu pracy lub prawu socjalnemu. Co do zasady personelowi EBC nie przysługuje więc prawo do zasiłku rodzicielskiego. Ponadto wspomniany organ stwierdził, że F. Feyerbacher nie jest też podatnikiem w Niemczech.

31. F. Feyerbacher zaskarżyła te decyzje do Sozialgericht Frankfurt (sądu pierwszej instancji właściwego dla spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych we Frankfurcie). Na poparcie swojej skargi F. Feyerbacher podniosła również, że porozumienie w sprawie siedziby zostało zawarte przed wejściem w życie BEEG i że tym samym nie może wynikać z niego żadne wykluczenie z prawa do zasiłku rodzicielskiego. Ponadto, uwzględniając fakt, że jej umowa z EBC była umową na czas określony, chodziło o działalność czasową w rozumieniu § 1 ust. 2 pkt 3 BEEG. Jej zdaniem należałoby również uwzględnić § 3 ust. 3 BEEG, który określa, w jakich przypadkach należy pomniejszyć niemiecki zasiłek rodzicielski o porównywalne świadczenie otrzymywane przez zainteresowaną osobę za granicą od organizacji międzynarodowej lub ponadnarodowej.

32. Wyrokiem z dnia 30 września 2009 r. Sozialgericht Frankfurt przychylił się do skargi i stwierdził nieważność decyzji z dnia 4 grudnia 2008 r. i z dnia 8 stycznia 2009 r. Zdaniem sądu F. Feyerbacher spełnia przesłanki skorzystania ze spornego świadczenia określone w § 1 ust. 1 BEEG.

33. Sozialgericht Frankfurt uznał, że określona kategoria osób może zostać wyłączona z prawa do świadczenia z tytułu BEEG wyłącznie na podstawie szczególnego przepisu ustawowego. Sąd ten orzekł jednak, że art. 15 porozumienia w sprawie siedziby nie może być uznany za taki przepis, ponieważ prawo do zasiłku rodzicielskiego nie podlega warunkom zatrudnienia pracowników EBC, regulowanym przez ten artykuł. Ponadto odmowa wypłaty zasiłku F. Feyerbacher nie jest uzasadniona w niniejszej sprawie również dlatego, że personel EBC nie korzysta ze świadczeń z tytułu ubezpieczenia, pomocy społecznej i wsparcia społecznego, do których zaliczany jest sporny zasiłek rodzicielski. W niniejszym przypadku nie zachodzi więc kumulacja świadczeń.

34. Hessisches Landessozialgericht, do którego została wniesiona apelacja od tego wyroku, stoi na stanowisku, że F. Feyerbacher spełnia przesłanki określone w § 1 ust. 1 BEEG i powinna tym samym móc korzystać z zasiłku rodzicielskiego, chyba że szczególny przepis spełniający wymogi ustawowe wyklucza jego zastosowanie. Sąd ten nie wyklucza możliwości, że art. 15 porozumienia w sprawie siedziby może stanowić taki przepis.

35. W tych okolicznościach postanowieniem, które wpłynęło do sekretariatu Trybunału w dniu 10 lutego 2011 r., Hessisches Landessozialgericht zawiesił postępowanie i zwrócił się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy [porozumienie w sprawie siedziby] stanowi część prawa Unii, któremu przysługuje pierwszeństwo stosowania wobec prawa krajowego, czy jest ono umową prawa międzynarodowego?

2) Czy art. 15 porozumienia w sprawie siedziby w związku ze [statutem ESBC] należy interpretować zawężająco w ten sposób, że możliwość stosowania w stosunku do pracowników EBC przepisów niemieckiego prawa socjalnego przewidujących prawo do otrzymywania świadczenia jest wyłączona jedynie wówczas, gdy korzystają oni na podstawie »warunków zatrudnienia« z porównywalnego świadczenia przyznanego przez EBC?

3) W przypadku odpowiedzi przeczącej na pytanie drugie:

   a) Czy wspomniane przepisy należy interpretować w ten sposób, że nie dopuszczają one stosowania przepisu prawa krajowego, który przy przyznawaniu świadczeń rodzinnych opiera się tylko na zasadzie terytorialności?

   b) Czy rozważania Trybunału w wyroku z dnia 20 maja 2008 r. w sprawie C-352/06 Bosmann, Zb.Orz. s. I-3827, pkt 33–33, można odnieść do stosowania wspomnianych przepisów? Czy art. 15 porozumienia w sprawie siedziby w związku z art. 36 [statutu ESBC] nie odmawia Republice Federalnej Niemiec uprawnienia do przyznawania zasiłków rodzinnych pracownikom EBC mającym miejsce zamieszkania na jej terytorium?”.

36. Uwagi na piśmie zostały złożone przez F. Feyerbacher, rząd niemiecki, Komisję i EBC. Żadna ze stron nie wniosła o przeprowadzenie rozprawy.

IV – Analiza

A – *W przedmiocie porozumienia w sprawie siedziby*

1. Charakter prawny porozumienia w sprawie siedziby

37. Podnoszę na wstępie, że przyporządkowanie porozumienia w sprawie siedziby do danego rodzaju aktu prawnego nie jest pozbawione trudności. Jak wynika z uwag przedstawionych Trybunałowi, możliwe są dwa podejścia: po pierwsze, zakwalifikowanie wspomnianego porozumienia jako umowy międzynarodowej, której krajowe przepisy odnoszące się do ratyfikacji nadają rangę tożsamą z ustawami krajowymi w rozumieniu formalnym lub, po drugie, zakwalifikowanie go jako aktu podlegającego prawu Unii, któremu, jako takiemu, przysługuje pierwszeństwo stosowania wobec prawa krajowego. Skłaniam się ku przyjęciu tej drugiej kwalifikacji.

38. Po pierwsze, co się tyczy niezależności EBC, należy podnieść, że niezależność ta gwarantowana jest przepisami art. 130 TFUE i art. 7 statutu ESBC. Jednakże, jak wynika z orzecznictwa Trybunału, niezależność EBC, której celem jest zapewnienie wykonywania przez niego jego zadań, nie skutkuje całkowitym oderwaniem go od Unii i zwolnieniem od stosowania wszystkich zasad prawa Unii [11]. EBC nie może więc być uznawany za organizację międzyrządową posiadającą kompetencję zwaną w prawie międzynarodowym kompetencją funkcjonalną. Przeciwnie, na początku chodziło o organizację sui generis [12], natomiast przy aktualnym stanie prawa Unii chodzi o instytucję Unii na mocy art. 13 TUE [13], której kompetencje określa prawo pierwotne.

39. Niezależność EBC nie jest więc celem samym w sobie, ale spełnia precyzyjnie określony cel. Zasada niezależności ma w szczególności pozwolić EBC skutecznie realizować cel, jakim jest zapewnienie stabilności cen oraz, przy przestrzeganiu realizacji tego celu, wspieranie polityki gospodarczej Unii zgodnie z wymogami art. 127 TFUE [14].

40. Należy również przypomnieć, że EBC posiada osobowość prawną na mocy art. 282 ust. 3 TFUE oraz art. 9.1 statutu ESBC. Jego kompetencje w zakresie operacji zewnętrznych i innych operacji, które nie wchodzą w zakres jego zadań, są jednakże określone w art. 23 i 24 statutu ESBC [15]. Jeśli uwzględnić posiadaną osobowość prawną, wydaje mi się, że EBC jest uprawniony do podpisywania umów międzynarodowych, które związane są z jego zadaniami w zakresie polityki monetarnej [16]. Natomiast, jak podkreśla Komisja, nie posiada on żadnej kompetencji do zawierania umów międzynarodowych w imieniu Unii, z tego powodu, że nie istnieje żadna podstawa nadająca mu kompetencje w tym względzie, a zastosowanie mają wyłącznie procedury ustalone w art. 218 TFUE.

41. Oprócz operacji związanych z polityką monetarną, podlegających przepisom art. 23 statutu ESBC, na mocy art. 24 tego statutu EBC może wykonywać inne operacje, konieczne dla jego funkcjonowania, takie jak, moim zdaniem, zawarcie porozumienia w sprawie siedziby. Artykuł ten nie wyszczególnia jednak ściśle charakteru aktów, które EBC może przyjmować w ramach tych operacji. Z tego też względu w celu ustalenia charakteru prawnego porozumienia w sprawie siedziby konieczne jest zbadanie go z uwzględnieniem jego szczególnego kontekstu prawnego, tzn. w kontekście protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów.

11 — Wyrok z dnia 10 lipca 2003 r. w sprawie C-11/00 Komisja przeciwko EBC, Rec. s. I-7147, pkt 135. W przedmiocie analizy różnych aspektów niezależności EBC zob. pkt 150–155 opinii rzecznika generalnego F. Jacobsa w ww. sprawie Komisja przeciwko EBC; a także C. Gaitanides, *Das Recht der Europäischen Zentralbank.Unabhängigkeit und Kooperation in der Europäischen Währungsunion*, Tübingen, Mohr Siebeck 2005, s. 55 i nast. Zobacz analogicznie także wyrok z dnia 10 lipca 2003 r. w sprawie C-15/00 Komisja przeciwko EBC, Rec. s. I-7281, pkt 101, 102 i przytoczone tam orzecznictwo.

12 — W doktrynie przedstawiano różne poglądy dotyczące statutu EBC w konstrukcji europejskiej. W celu zapoznania się z syntezą tych rozbieżnych stanowisk zob. C. Gaitanides, op.cit., s. 51–55.

13 — W chwili podpisywania porozumienia w sprawie siedziby, tj. w dniu 18 września 1998 r., EBC nie znajdował się w ściślejszym gronie instytucji wspólnotowych wymienionych w art. 7 WE. Na mocy traktatu WE, ESBC i EBC zajmowały w istocie szczególną pozycję w architekturze instytucji.

14 — Zobacz pkt 150 opinii rzecznika generalnego F. Jacobsa w ww. sprawie Komisja przeciwko EBC.

15 — Zobacz A. Ott, EU Regulatory Agencies in EU External Relations: Trapped in a Legal Minefield between European and International Law, *European Foreign Affairs Review*, 2008, nr 13, s. 527.

16 — Zobacz podobnie D.C. Horng, The European Central Bank's External Relations with Third Countries and the IMF, *European Foreign Affairs Review*, 2004, nr 3, tom 9, s. 326.

42. Jak wynika z akapitu piątego preambuły tego porozumienia, zostało ono zawarte w celu ustalenia przywilejów i immunitetów EBC w Republice Federalnej Niemiec zgodnie z protokołem w sprawie przywilejów i immunitetów [17]. Chodzi więc o środek dodatkowy w stosunku do protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów, którego celem jest realizacja postanowień tego protokołu w szczególnym kontekście EBC [18]. Ściślej rzecz ujmując, art. 15 wspomnianego porozumienia wiąże się z art. 14 owego protokołu, który określa procedurę mającą zastosowanie do ustanowienia systemu świadczeń socjalnych obejmujących europejskich urzędników i innych pracowników.

43. W tym kontekście prawa pierwotnego Unii art. 21 porozumienia w sprawie siedziby dotyczący rozwiązywania sporów odsyła do art. 35.4 statutu ESBC, który przewiduje właściwość Trybunału na mocy klauzuli arbitrażowej, sformułowanej tak samo jak art. 272 TFUE, tzn. „klauzuli arbitrażowej umieszczonej w umowie prawa publicznego lub prywatnego". Uwzględniając charakter stron oraz przedmiot porozumienia w sprawie siedziby, klauzula arbitrażowa umieszczona w porozumieniu w sprawie siedziby może więc dotyczyć wyłącznie umowy prawa publicznego [19].

44. Taki wniosek został zresztą implicite potwierdzony przez Trybunał w ww. sprawie EBC przeciwko Niemcom. W tej sprawie Trybunał oparł swoją właściwość na postanowieniach art. 21 tego porozumienia w związku z art. 35.4 statutu ESBC i art. 272 TFUE [20].

45. W przeciwieństwie do stanowiska prezentowanego przez rząd niemiecki uważam tymczasem, że nie chodzi o umowę międzynarodową w rozumieniu prawa międzynarodowego publicznego, ale o umowę prawa publicznego zawartą pomiędzy EBC i Republiką Federalną Niemiec.

46. Uściślam, że ta umowa może być wiązana wyłącznie z porządkiem prawnym, jakim jest porządek Unii. Jak wyjaśniłem wcześniej, z lektury preambuły tej umowy wynika istnienie szczególnych więzi z prawem Unii polegających na tym, że porozumienie w sprawie siedziby stanowi realizację protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów w tym szczególnym kontekście [21]. Niezależnie od swoich więzi z Republiką Federalną Niemiec omawiane porozumienie ma wyraźny związek z prawem Unii w zakresie, w jakim jego celem jest określenie przywilejów i immunitetów przynależnych EBC na terytorium niemieckim na mocy tego protokołu [22].

47. Z powyższego wynika, że porozumienie w sprawie siedziby wpisuje się w kontekst prawny ustalony protokołem w sprawie przywilejów i immunitetów, a szerzej, w ramy prawa Unii, które stanowi prawne ramy odniesienia do celu interpretacji jego postanowień.

17 — Zobacz postanowienie z dnia 17 grudnia 1968 r. w sprawie 2/68 Ufficio imposta di consumo Ispra przeciwko Komisji, Rec. s. 635. Należy podkreślić, że w tej sprawie Trybunał nie podzielił podejścia proponowanego przez rzecznika generalnego K. Roemera w jego opinii, które polegało na zastosowaniu, na zasadzie analogii, zasad mających zastosowanie do porozumienia w sprawie siedziby ONZ do umowy podpisanej pomiędzy Komisją i rządem włoskim, dotyczącej siedziby Centrum Badań Jądrowych w Isprze. Trybunał orzekł, że o ile Komisja mogła w celu zapewnienia realizacji protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów i w razie potrzeby jego uzupełnienia, zawrzeć umowę w sprawie siedziby z zainteresowanym państwem członkowskim, o tyle umowa ta nie może jednak zmniejszyć praw i gwarancji wynikających bezpośrednio z tego protokołu z korzyścią dla państw członkowskich i ich organów, instytucji Wspólnoty i jednostek. Co się tyczy szkół europejskich, zob. a contrario wyroki: z dnia 15 stycznia 1986 r. w sprawie 44/84 Hurd, Rec. s. 29, pkt 20–22; z dnia 30 września 2010 r. w sprawie C-132/09 Komisja przeciwko Belgii, Zb.Orz. s. I-8695, pkt 44.

18 — Zobacz wyrok z dnia 8 grudnia 2005 r. w sprawie C-220/03 EBC przeciwko Niemcom, Zb.Orz. s. I-10595, pkt 24.

19 — Zobacz J. Schwarze, *EU-Kommentar*, art. 238 WE, Auflage 2, Baden-Baden, Nomos 2009, s. 1839–1843.

20 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie EBC przeciwko Niemcom, pkt 27. Zobacz także opinia rzecznika generalnego C. Stix-Hackl w tej samej sprawie, pkt 29.

21 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie EBC przeciwko Niemcom, pkt 24.

22 — Według doktryny umowa prawa publicznego w rozumieniu art. 272 TFUE, którego treść odpowiada treści art. 35.4 statutu ESBC, może podlegać albo prawu państwa członkowskiego, albo prawu Unii. Co się tyczy pierwszej wspomnianej możliwości, porozumienie w sprawie siedziby posiada łącznik wyłącznie z systemem prawnym Republiki Federalnej Niemiec, którego zastosowanie musi jednakże być wyłączone ze względu na przedmiot tej umowy, tzn. realizację postanowień protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów w stosunku do EBC w Republice Federalnej Niemiec. Zobacz w tym względzie J. Schwarze, op.cit., s. 1842.

2. Skutki porozumienia w sprawie siedziby jako umowy prawa publicznego w stosunku do jednostek

48. Skoro zostało ustalone, że porozumienie w sprawie siedziby jest umową prawa publicznego w rozumieniu prawa Unii, należy w następnej kolejności ustalić, czy i w jakiej mierze taka umowa może rodzić skutki w stosunku do jednostek, takich jak F. Feyerbacher.

49. Co do zasady umowa prawa publicznego, podobnie jak umowa prawa prywatnego, wiąże wyłącznie strony tej umowy. Jako umowa prawa publicznego wywołująca wiążące skutki prawne wobec stron umowy porozumienie w sprawie siedziby musi być postrzegane jako wyrażające wolę EBC i Republiki Federalnej Niemiec do ścisłego określenia wzajemnych praw i obowiązków zgodnie z postanowieniami protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów. Z tego powodu porozumienie w sprawie siedziby nie może być traktowane jako akt skuteczny erga omnes w ramach prawa Unii [23].

50. Pragnę zaznaczyć, że brak takiego skutku może być wywiedziony z ograniczonej kompetencji EBC w dziedzinie przyjmowania aktów prawnych. Kompetencja ta wynika z art. 132 ust. 1 TFUE i z art. 34.1 statutu ESBC, na mocy których EBC uprawniony jest do wydawania rozporządzeń, podejmowania decyzji lub wydawania zaleceń i opinii. Ponadto Rada Prezesów może uchwalać wytyczne i wydawać decyzje na mocy art. 12.1 statutu ESBC. EBC może również wykonywać kompetencje w zakresie ustanawiania regulaminów w stosunku do swojego personelu, zgodnie z art. 36.1 statutu ESBC. Jednakże nie może on zmienić zakresu obowiązywania lub zakresu zastosowania warunków zatrudnienia umową zawartą z państwem członkowskim.

51. Z powyższego wynika, że umowa prawa publicznego, taka jaką jest w niniejszej sprawie porozumienie w sprawie siedziby, nie może mieć skutków wiążących w stosunku do osób trzecich, tzn. w stosunku do innych państw członkowskich, innych instytucji Unii i jednostek. Innymi słowy, aby mogło być skuteczne erga omnes, porozumienie w sprawie siedziby wymagałoby przyjęcia go w formie rozporządzenia lub decyzji [24].

52. Ponadto wydaje się uzasadnione przeprowadzenie porównania pomiędzy skutkami porozumienia w sprawie siedziby a skutkami dyrektyw w stosunku do jednostek. Podobnie jak dyrektywa, która jako taka sama nie może nakładać obowiązków na jednostki i jako taka nie może tym samym być powołana jako podstawa w sprawach przeciwko nim [25], porozumienie w sprawie siedziby nie może mieć negatywnego wpływu na prawa, jakie wynikają dla jednostki z prawa Unii lub z ustawodawstwa krajowego państwa członkowskiego [26].

53. Co się tyczy w szczególności art. 15 porozumienia w sprawie siedziby, stoję na stanowisku, że postanowienie to należy uważać za odsyłające do treści art. 36.1 statutu ESBC, zgodnie z którym Rada Prezesów ustanawia system [27] mający zastosowanie do personelu EBC.

23 — Co się tyczy braku skutku erga omnes postanowień zawartych w porozumieniu w sprawie siedziby, zob. stanowisko Trybunału przyjęte w ww. postanowieniu w sprawie Ufficio Imposte di Consumo di Ispra przeciwko Komisji, s. 640.

24 — Zobacz podobnie wyroki: z dnia 7 maja 1987 r. w sprawie 189/85 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. s. 2061, pkt 14; w sprawie 186/85 Komisja przeciwko Belgii, Rec. s. 2029, pkt 21. Trybunał wyraźnie orzekł, że właściwa wersja Regulaminu pracowniczego urzędników Wspólnot Europejskich i innych pracowników Wspólnot została przyjęta rozporządzeniem Rady (EWG, Euratom, EWWiS) nr 259/68 z dnia 29 lutego 1968 r. (Dz.U. L 56, s. 1, zwanego dalej „regulaminem pracowniczym urzędników europejskich") i że to rozporządzenie ma tym samym charakter generalny i jest wiążące we wszystkich jego elementach i bezpośrednio stosowane w każdym państwie członkowskim.

25 — Zobacz w tym zakresie m.in. wyrok z dnia 5 października 2004 r. w sprawach połączonych od C-397/01 do C-403/01 Pfeiffer i in., Zb.Orz. s. I-8835, pkt 108 i przytoczone tam orzecznictwo.

26 — Nie wykluczam, że opinia może być odmienna w przypadku badania porozumienia w sprawie siedziby w świetle prawa niemieckiego; umowa ta została ratyfikowana w Republice Federalnej Niemiec ustawą ratyfikacyjną w dniu 19 grudnia 1998 r. (BGBl. 1998 II, nr 51 z dnia 29 grudnia 1998 r., s. 2996).

27 — Należy podnieść w tym względzie, że termin użyty w niemieckiej wersji art. 36.1 statutu ESBC brzmi „Beschäftigungsbedingungen", co odpowiada terminologii zastosowanej w art. 15 porozumienia w sprawie siedziby.

54. Tym samym, po pierwsze, postanowienie prawa pierwotnego korzysta z pierwszeństwa stosowania w stosunku do krajowego prawa niemieckiego. Po drugie, uwzględniając jego skutki intra partes, art. 15 porozumienia w sprawie siedziby zwalnia całkowicie Republikę Federalną Niemiec z obowiązku stosowania w stosunku do pracowników EBC przepisów niemieckiego prawa pracy lub prawa socjalnego.

55. Pragnę zauważyć, że w ww. wyrokach w sprawie Komisja przeciwko Niemcom i Komisja przeciwko Belgii, które dotyczyły interpretacji regulaminu pracowniczego urzędników europejskich ustanowionego w drodze *rozporządzenia*, Trybunał orzekł, że dodatkowy charakter określonych w regulaminie świadczeń rodzinnych w stosunku do świadczeń o tym samym charakterze wypłacanych z innego źródła obowiązuje państwa członkowskie i nie może być naruszany przez przepisy prawa krajowego.

56. Po pierwsze, Trybunał orzekł, że postanowienia regulaminu sprzeciwiają się wyłączeniu przez państwo członkowskie wypłaty świadczeń rodzinnych na dzieci pozostające na utrzymaniu przewidzianych przez jego przepisy z powodu możliwości korzystania ze świadczeń na to samo dziecko przewidzianych w regulaminie, w przypadku, w którym następca prawny, współmałżonek urzędnika pełniącego służbę lub będącego na emeryturze lub innego pracownika świadczy lub świadczył pracę na jego terytorium [28].

57. Po drugie, Trybunał orzekł, że postanowienia te sprzeciwiają się również przyjęciu przez państwo członkowskie przepisów, na mocy których świadczenia rodzinne należne na mocy jego ustawodawstwa są obniżone o kwotę świadczeń podobnych, przewidzianych przez postanowienia regulaminu pracowniczego wówczas, gdy bądź współmałżonek urzędnika pełniącego służbę lub będącego na emeryturze lub innego pracownika świadczy lub świadczył pracę na jego terytorium, bądź sam urzędnik wykonuje taką działalność w niepełnym wymiarze czasu poza instytucjami [29].

58. W tych okolicznościach, aby udzielić użytecznej odpowiedzi na pytania skierowane przez sąd krajowy, konieczne jest ich przeformułowanie. Łączne badanie zadanych pytań wykazuje bowiem, że sąd krajowy stara się co do zasady ustalić, czy art. 36.1 statutu ESBC, powołany wyłącznie pomocniczo w pytaniach prejudycjalnych, sprzeciwia się przyznaniu przez Republikę Federalną Niemiec świadczeń z zabezpieczenia społecznego – takich jak zasiłek rodzicielski w sprawie toczącej się przed sądem krajowym – pracownikom EBC w ogóle, zgodnie z jego ustawodawstwem krajowym na zasadzie terytorialności lub, pomocniczo, jeśli warunki zatrudnienia nie przewidują takiego świadczenia.

59. Uważam zatem, że w celu rozstrzygnięcia sporu toczącego się przed sądem krajowym należy odpowiedzieć na tak przeformułowane pytanie. Uwzględniając fakt, że pytanie to dotyczy wykładni i stosowania prawa Unii, Trybunał jest właściwy, by na nie odpowiedzieć. Wobec powyższego nie można przyjąć argumentacji rządu niemieckiego dotyczącej niedopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym z powodu charakteru porozumienia w sprawie siedziby jako aktu prawa międzynarodowego i wynikającego z powyższego braku właściwości Trybunału do dokonania jej interpretacji w ramach postępowania prejudycjalnego, przewidzianego w art. 267 TFUE.

28 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 30.

29 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Komisja przeciwko Belgii, pkt 35.

B – *W przedmiocie prawa Republiki Federalnej Niemiec do przyznawania świadczeń z zabezpieczenia społecznego pracownikom EBC*

1. Charakter prawny warunków zatrudnienia

60. Należy podnieść przede wszystkim, że stosunek pracy między EBC a jego pracownikami jest określony w warunkach zatrudnienia, przyjętych przez Radę Prezesów na wniosek Zarządu EBC na podstawie art. 36.1. statutu ESBC. Na mocy art. 9 lit. a) tych warunków stosunki pracy między EBC a jego pracownikami są uregulowane w umowach o pracę zawartych zgodnie z tymi warunkami zatrudnienia. Jak orzekł Trybunał, system przyjęty dla stosunków pracy między EBC i jego pracownikami ma charakter umowny, a nie regulaminowy[30].

61. Ponadto przypominam, że wspomniane warunki zatrudnienia zostały przyjęte nie w drodze rozporządzenia, ale w drodze aktu kwalifikowanego jako „decyzja", i tym samym nie mają żadnego skutku wiążącego w stosunku do państw członkowskich, które nie są ich adresatami. Jednakże, podobnie jak regulamin pracowniczy urzędników europejskich, którego jedynym celem jest uregulowanie stosunków prawnych pomiędzy instytucjami europejskimi i ich urzędnikami, warunki zatrudnienia obowiązują EBC i jego personel i ustanawiają, podobnie jak regulamin pracowniczy urzędników europejskiej służby publicznej, prawa i obowiązki członków personelu EBC[31].

62. W tym względzie należy również przypomnieć, że art. 36.1 statutu ESBC nadaje EBC autonomię regulacyjną w zakresie systemu mającego zastosowanie do jego personelu. System ten, ustanowiony warunkami zatrudnienia i regulaminem pracowniczym (art. 21 regulaminu wewnętrznego EBC), jest odrębny od zasad mających zastosowanie do urzędników i od zasad mających zastosowanie do innych pracowników Unii Europejskiej. Jest on również niezależny od prawa państw członkowskich[32].

63. Na mocy art. 36.1 statutu ESBC EBC ma prawo do swobodnego ustanowienia warunków zatrudnienia swojego personelu, które należy rozumieć jako obejmujące nie tylko warunki pracy, ale również świadczenia z zabezpieczenia społecznego, do których dana osoba (lub jej następca prawny) ma prawo jako członek personelu EBC[33]. Jednakże, w przeciwieństwie do stanowiska przedstawionego przez Komisję w jej uwagach, kompetencja regulacyjna, którą posiada EBC na mocy statutu ESBC w zakresie ustanawiania systemu mającego zastosowanie do jego personelu, nie stanowi normy kolizyjnej prawa, która jako taka wyłączałaby stosowanie innych systemów w dziedzinie zabezpieczeń społecznych. Stoję na stanowisku, że art. 36.1 statutu ESBC stanowi przepis pozwalający EBC uregulować wyraźnie lub w sposób dorozumiany zastosowanie różnych systemów zabezpieczeń społecznych do jego personelu[34].

30 — Wyrok z dnia 14 października 2004 r. w sprawie C-409/02 Pflugradt przeciwko EBC, Zb.Orz. s. I-9873, pkt 31–33 i przytoczone tam orzecznictwo. Jednakże należy uściślić, że EBC jako instytucja, posiada zakres uznania w dziedzinie organizacji swoich służb niezależnie od umownego charakteru stosunku prawnego, który tworzy podstawę stosunku pracy pomiędzy EBC i jej personelem. Zobacz podobnie opinia rzecznika generalnego P. Légera w ww. sprawie Pflugradt przeciwko EBC, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo.

31 — Zobacz analogicznie postanowienie Sądu z dnia 18 kwietnia 2002 r. w sprawie T-238/00 IPSO i USE przeciwko EBC, Rec. s. II-2237, pkt 48–50 i przytoczone tam orzecznictwo. Zobacz także wyrok z dnia 10 czerwca 1999 r. w sprawie C-430/97 Johannes, Rec. s. I-3475, pkt 19.

32 — Wyrok Sądu z dnia 22 października 2002 r. w sprawach połączonych T-178/00 i T-341/00 Pflugradt przeciwko EBC, Rec. s. II-4035, pkt 48. Zobacz także ww. postanowienie w sprawie IPSO i USE przeciwko EBC, pkt 48, 49. W przypadku luk w warunkach zatrudnienia lub zasad mających zastosowanie do personelu EBC, warunki zatrudnienia należy interpretować w świetle orzecznictwa dotyczącego regulaminu pracowniczego urzędników europejskich. Zobacz podobnie wyrok z dnia 20 listopada 2003 r. w sprawie T-63/02 Cerafogli i Poloni przeciwko EBC, Rec. s. II-4929, pkt 51.

33 — Trybunał orzekł, że dodatki rodzinne jako składnik wynagrodzenia są związane ze stosunkiem pracy. Zobacz w tym względzie ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 26; w sprawie Komisja przeciwko Belgii, pkt 29.

34 — Wyżej wymienione wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Niemcom; w sprawie Komisja przeciwko Belgii, jak i więzi istniejące pomiędzy różnymi systemami zabezpieczeń społecznych mającymi zastosowanie do pracowników EBC opierają się na założeniu, że urzędnicy i inni pracownicy Unii Europejskiej oraz EBC mogą być również objęci zakresem zastosowania innych systemów zabezpieczeń społecznych.

64. Z powyższego wynika, że problematyka podniesiona przez sąd krajowy i dotycząca związku istniejącego pomiędzy systemem ustanowionym warunkami zatrudnienia a innymi systemami, takimi jak system ustanowiony przez niemieckie prawo socjalne, nie może być rozstrzygnięta w sposób ogólny. Przeciwnie, udzielenie stosownej odpowiedzi w tej kwestii wymaga zbadania kolejno każdej kategorii świadczeń [35].

2. Zakres zastosowania warunków zatrudnienia

65. Podmiotowy zakres zastosowania warunków zatrudnienia jest określony w ich art. 1. Z artykułu tego wynika, że pojęcie członka personelu oznacza każdą osobę, która podpisała umowę o pracę na czas nieokreślony lub na czas określony powyżej jednego roku i która podjęła służbę w EBC. Załączniki IIa i IIb do warunków zatrudnienia przewidują ponadto warunki szczególne, które mają zastosowanie do umów krótkoterminowych (poniżej jednego roku) i do uczestników programu pod nazwą „Graduate Programme".

66. W tym względzie podnoszę, że w przeciwieństwie do uczestników „Graduate Programme", do których, z zastrzeżeniem odmiennego postanowienia załącznika IIa, mają zastosowanie warunki zatrudnienia, osoby, które zawarły umowę krótkoterminową (personel zwany „personelem tymczasowym") z EBC, do których nie stosują się szczególne warunki przewidziane w załączniku IIb, zdają się wyłączone z podmiotowego zakresu zastosowania warunków zatrudnienia na mocy postanowień art. 1 warunków zatrudnienia. Wnioskuję z tego, że personel tymczasowy nie wchodzi do tej kategorii pracowników EBC, do których stosuje się art. 4c rozporządzenia nr 549/69 [36], na mocy którego przywileje i immunitety obejmujące urzędników i innych pracowników europejskich, przewidziane protokołem w sprawie przywilejów i immunitetów, mają zastosowanie do personelu EBC.

67. Co się tyczy przedmiotowego zakresu zastosowania warunków zatrudnienia, przypominam w pierwszej kolejności, że zgodnie ze swoją kompetencją regulacyjną w tym zakresie EBC przewiduje w art. 9 lit. c) warunków zatrudnienia, że do warunków zatrudnienia nie ma zastosowania żadne prawo krajowe. Na mocy tego postanowienia ustawodawstwo krajowe w dziedzinie zabezpieczeń społecznych, oparte na istnieniu stosunku pracy, nie może więc znajdować zastosowania ani do EBC jako pracodawcy, ani do personelu tej instytucji jako pracowników. W konsekwencji postanowienia krajowych systemów obowiązkowych zabezpieczeń społecznych nie mogą być stosowane do pracowników EBC.

68. Jednakże pozostaje określić status świadczeń, jakie są im przyznawane na podstawie innej niż stosunek pracy. Świadczenia te obejmują świadczenia przyznane na bazie systemów, do których pracownik EBC przystąpił dobrowolnie, świadczenia przyznawane pracownikowi z innego tytułu niż jako pracownikowi EBC [37] lub świadczenia przyznawane pracownikowi na zasadzie terytorialności.

35 — Ta sama zasada leży u podstaw stosowania systemu ustanowionego rozporządzeniem 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 w brzmieniu zmienionym i uaktualnionym rozporządzeniem Rady (WE) nr 118/97 z dnia 2 grudnia 1996 r. (Dz.U. 1997, L 28, s. 1), zmienionym rozporządzeniem Rady (WE) nr 1606/98 z dnia 29 czerwca 1998 r., (Dz.U. L 209, s. 1) i rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. L 200, s. 1). Zobacz w szczególności rozdziały 1–8 tych rozporządzeń dotyczące różnych kategorii świadczeń.

36 — Rozporządzenie Rady (Euratom, EWWiS, EWG) z dnia 25 marca 1969 r. określające kategorie urzędników i innych pracowników Wspólnot Europejskich, do których mają zastosowanie przepisy artykułu 12, artykułu 13 akapit drugi i artykułu 14 Protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot (Dz.U. L 74, s. 1), zmienione rozporządzeniem Rady (WE, EWWiS, Euratom) nr 1198/98 z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz.U. L 166, s. 3). Należy uściślić, że przy aktualnym stanie prawa Unii chodzi o art. 11, art. 12 akapit drugi i art. 13 protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów.

37 — Chodzi w szczególności o świadczenia, z których pracownik może skorzystać jako osoba, która była objęta systemem zabezpieczeń społecznych, lub jako następca prawny takiej osoby.

3. Poszczególne kategorie świadczeń przewidziane w warunkach zatrudnienia

69. Z warunków zatrudnienia wynika, że pracownicy EBC zobowiązani są przystąpić do systemu ubezpieczeń chorobowych i wypadkowych EBC. Obowiązkowy charakter przynależności do tego systemu wyłącza więc wszelkie zastosowanie równoważnych obowiązkowych systemów krajowych.

70. Lektura warunków zatrudnienia ujawnia jednak istnienie licznych więzi między systemem ustalonym warunkami zatrudnienia i systemem przewidzianym przez prawo krajowe. Jak wynika bowiem z warunków zatrudnienia, dodatki rodzinne oraz zasiłki dla bezrobotnych, przewidziane w części czwartej i szóstej warunków zatrudnienia, są wypłacane przez EBC subsydiarnie w stosunku do świadczeń porównywalnych przyznawanych przez inne instytucje.

71. W tym względzie należy podkreślić, że zgodnie z warunkami zatrudnienia korzystanie z tych świadczeń zakłada, iż pracownik EBC wystąpił uprzednio do właściwych organów lub instytucji o przyznanie świadczenia pochodzącego z innego źródła i poinformował EBC o ich wysokości. Porównywalne świadczenia są więc wypłacane przez EBC wyłącznie jako świadczenia uzupełniające.

72. Moim zdaniem, przyjęte rozwiązanie prawne wskazuje, że system ustanowiony w warunkach zatrudnienia posiada cechy pozwalające stwierdzić, iż chodzi tu – w każdym razie w przypadku świadczeń rodzinnych – nie o system wyłączny czy podstawowy, a o system dodatkowy w stosunku do innych systemów zabezpieczenia społecznego. To stwierdzenie dotyczy również świadczeń z zabezpieczenia społecznego przyznanych samemu pracownikowi, a nie wyłącznie świadczeń przyznawanych członkom rodziny lub następcom prawnym pracowników.

73. W tych okolicznościach, w przeciwieństwie do Komisji i EBC, stoję na stanowisku, że nie istnieją istotne powody natury instytucjonalnej, związane z niezależnością EBC, aby interpretować warunki zatrudnienia w taki sposób, że wyłączone jest przyznanie zasiłku rodzicielskiego, takiego jak w sprawie toczącej się przed sądem krajowym, na podstawie mającego zastosowanie ustawodawstwa krajowego. Podkreślam, że systemy mające zastosowanie do personelu EBC i Unii dopuszczają zastosowanie innych systemów zabezpieczenia społecznego dla ich personelu [38].

74. Z uwagi na okoliczności przedstawione powyżej, które ukazują głównie dodatkowy charakter systemu ustanowionego warunkami zatrudnienia, argument EBC oparty na konieczności zagwarantowania niezależności EBC i umożliwienia mu funkcjonowania bez przeszkód w jego siedzibie we Frankfurcie nad Menem i który, jego zdaniem, uzasadnia konsekwentne wyłączanie personelu EBC z zastosowania niemieckiego prawa pracy i prawa socjalnego, wydaje mi się mało przekonujący. Sam EBC zobowiązuje pracowników do występowania do innych instytucji z wnioskami o przyznanie świadczeń po to, by mogli skorzystać ze świadczeń, które EBC wypłaca wyłącznie jako świadczenia dodatkowe.

75. Ponadto, uwzględniając subsydiarny charakter świadczeń takich jak świadczenia rodzinne przewidziane w warunkach zatrudnienia w stosunku do świadczeń uzyskiwanych z innych źródeł, uważam, że interpretacja, według której warunki zatrudnienia konsekwentnie wyłączają stosowanie ustawodawstwa krajowego w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, nie może być uzasadniona koniecznością zagwarantowania równego traktowania urzędników i innych pracowników Unii różnych narodowości.

38 — Zobacz m.in. art. 67 i 68 regulaminu pracowniczego urzędników europejskich.

76. Nawet jeżeli jednym z celów leżących u podstaw postanowień protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów jest zapewnienie równych wynagrodzeń urzędników i innych pracowników Unii, których wynagrodzenia nie podlegają opodatkowaniu krajowym podatkiem od dochodów, ani też, ogólnie, którzy nie podlegają krajowemu prawu zabezpieczeń społecznych, cel ten, podobnie jak równe traktowanie wszystkich państw członkowskich, nie może być zrealizowany z uwagi na dodatkowy charakter świadczeń wypłacanych przez EBC w szczególnym kontekście systemu mającego zastosowanie do personelu EBC[39].

77. Tym samym należy stwierdzić, że warunki zatrudnienia nie wyłączają w sposób ogólny stosowania krajowych systemów zabezpieczenia społecznego. System ustanowiony warunkami zatrudnienia ma podwójne oddziaływanie. Po pierwsze, warunki zatrudnienia wyłączają stosowanie ustawodawstwa krajowego w dziedzinie zabezpieczenia społecznego w zakresie emerytury i renty, ubezpieczenia chorobowego i wypadkowego pracowników EBC[40]. Po drugie, jak podniosłem wcześniej, ustanawiają system dodatkowy i subsydiarny w zakresie przyznawania dodatków przewidzianych w czwartej i szóstej części warunków zatrudnienia.

4. Wpływ art. 34 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej na wykładnię warunków zatrudnienia

78. W trosce o dokonanie wyczerpującej wykładni chciałbym na koniec zbadać sytuacje, w których z powodu bezczynności EBC pracownicy EBC mają możliwość skorzystania z pewnych świadczeń bądź przystępując dobrowolnie do szczególnego systemu[41], bądź na podstawie zasady terytorialności, jak w przypadku zasiłku rodzicielskiego w niniejszej sprawie. W tych okolicznościach należy uwzględnić w szczególności postanowienia Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

79. Należy więc podkreślić wagę przestrzegania art. 34 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, na mocy którego przestrzegane musi być prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego zapewniającego ochronę w przypadkach określonych w tym postanowieniu[42]. Na mocy tego postanowienia i uwzględniając treść art. 9 lit. c) warunków zatrudnienia, który wyraźnie uznaje stosowanie ogólnych zasad prawa Unii w kontekście warunków zatrudnienia, warunków zatrudnienia nie można interpretować bowiem w taki sposób, że wyłączone byłoby stosowanie do pracowników lub do byłych pracowników EBC świadczeń socjalnych w oparciu o ustawodawstwo krajowe w sytuacji, kiedy żadne porównywalne świadczenie nie jest wypłacane przez EBC[43].

80. Taka interpretacja jest ponadto poparta rozumowaniem Trybunału rozwiniętym w ww. wyroku w sprawie Bosmann. Jakkolwiek orzecznictwo to dotyczy sytuacji transgranicznych w zupełnie odmiennych okolicznościach prawnych[44], to wydaje mi się, że zasada komplementarności ustanowiona przez Trybunał w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, na podstawie której państwo członkowskie

39 — Zobacz w odniesieniu do wspomnianych celów wyrok z dnia 16 grudnia 1960 r. w sprawie 6/60 Humblet przeciwko Belgii, Rec. s. 1125, 1157. Zobacz także opinia rzecznika generalnego P. Cruza Villalóna w sprawie C-558/10 Bourgès-Maunoury i Heintz (po mężu Bourgès-Maunoury), w toku.

40 — Co się tyczy renty inwalidzkiej, postanowienia warunków zatrudnienia wydają mi się mało jasne.

41 — Przykładowo odnotowuję, że z dokumentów przedstawionych Trybunałowi wynika, iż ubezpieczenie pielęgnacyjne przewidziane przez ustawodawstwo niemieckie stanowi taki system, do którego pracownicy EBC mogą przystąpić na zasadzie dobrowolności. Co się tyczy szczegółów systemu niemieckiego ubezpieczenia pielęgnacyjnego, zob. wyrok z dnia 8 lipca 2004 r. w sprawach połączonych C-502/01 i C-31/02Gaumann-Cerri i Barth, Zb.Orz. s. I-6483, pkt 3–7.

42 — Na mocy art. 51 karty jej postanowienia mają zastosowanie do Unii oraz do państw członkowskich w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Ponadto, jak wynika z preambuły karty, nie ustanawia ona nowych praw, ale wzmacnia prawa wynikające, między innymi, z tradycji konstytucyjnych i zobowiązań międzynarodowych wspólnych państwom członkowskim. W takim kontekście należy więc interpretować przepisy prawa Unii w sposób zgodny z postanowieniami karty.

43 — Według mnie taka interpretacja doprowadziłaby do mało zadowalającej sytuacji, ponieważ pracownicy EBC biorący udział w „Graduate Programme" w przypadku utraty zatrudnienia nie mieliby prawa do zasiłku dla bezrobotnych przyznawanego na podstawie odpowiedniego krajowego systemu zabezpieczenia społecznego w sytuacji, w której nie przysługuje im wypłata świadczeń tego typu przez EBC na podstawie postanowień załącznika IIa do warunków zatrudnienia.

44 — W tych okolicznościach podnoszę również, że w przeciwieństwie do niniejszej sprawy wyroki: z dnia 16 grudnia 2004 r. w sprawie C-293/03 My, Zb.Orz. s. I-12013; z dnia 16 lutego 2006 r. w sprawie C-185/04 Öberg, Zb.Orz. s. I-1453, powołane przez sąd krajowy, dotyczą sytuacji, w których zainteresowani zakończyli zatrudnienie w instytucji Unii.

miejsca zamieszkania nie może być pozbawione prawa do przyznania świadczeń rodzinnych osobom mającym miejsce zamieszkania na jego terytorium, znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie [45]. Z wywodu Trybunału jasno bowiem wynika, że takie państwo członkowskie nie traci uprawnienia do przyznania świadczeń z zabezpieczenia społecznego na podstawie zasady terytorialności z tego tylko powodu, że do zainteresowanego ma zastosowanie inny system zabezpieczenia społecznego.

81. Co się tyczy w szczególności zasiłku rodzicielskiego, będącego przedmiotem sprawy toczącej się przed sądem krajowym, należy również przypomnieć, że zgodnie z art. 29 warunków zatrudnienia urlop wychowawczy musi spełnić wymogi dyrektywy w sprawie urlopu rodzicielskiego. Jednakże nie można wyciągnąć z tego wniosku, iż skutkiem braku w warunkach zatrudnienia postanowień przewidujących zasiłek rodzicielski – którego przyznanie wykraczałoby bez wątpienia poza wymóg minimalny dyrektywy – byłoby pozbawienie – na skutek tego braku – państwa członkowskiego prawa do przyznania tego świadczenia na podstawie zasady terytorialności.

82. Przeciwnie, jak wynika z klauzuli 4 ust. 1 porozumienia zawartego w ramach tej dyrektywy państwa członkowskie mogą stosować lub wprowadzić przepisy korzystniejsze niż ustanowione w tym porozumieniu. Z uwagi na te okoliczności stoję na stanowisku, że warunki zatrudnienia nie mogą być postrzegane jako zakazujące przyznania zasiłku rodzicielskiego pracownikowi EBC, biorąc pod uwagę fakt, że taki zasiłek nie jest w tych warunkach przewidziany.

83. Dodam, że byłoby również sprzeczne z art. 34 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej interpretowanie warunków zatrudnienia jako postanowień ustanawiających wyłączny system, który sprzeciwiałby się wszelkiemu stosowaniu krajowego prawa socjalnego do członków personelu EBC. W szczególności, zgodnie z postanowieniami regulującymi warunki zatrudnienia personelu tymczasowego, podnoszę, że taka interpretacja, oparta wyłącznie na samym istnieniu stosunku pracy pomiędzy zainteresowanym a EBC skutkowałaby pozbawieniem go jakiejkolwiek ochrony socjalnej, z wyjątkiem ubezpieczenia chorobowego i wypadkowego oraz ubezpieczenia od ryzyka chorób zawodowych i ryzyka wypadku przy pracy [46].

84. Ze względu na te okoliczności stoję na stanowisku, że Republika Federalna Niemiec ma prawo przyznać świadczenia z zabezpieczenia społecznego pracownikom EBC pod warunkiem, że przyznanie tych świadczeń nie jest w przepisach krajowych związane z prowadzeniem działalności zawodowej, i pod warunkiem, że porównywalne świadczenie nie jest przyznane przez EBC na zasadzie wyłączności.

85. Jednakże chcę podkreślić, iż zgodnie z art. 15 porozumienia w sprawie siedziby Republika Federalna Niemiec nie jest zobowiązana stosować swojego ustawodawstwa do pracowników EBC. Wynika stąd, że stosowanie przepisów prawa krajowego pod warunkiem spełnienia przesłanek przyznania świadczenia oraz wysokość przyznanego świadczenia podlegają prawu krajowemu.

45 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Bosmann, pkt 31. Zobacz także w szczególności, w odniesieniu do przepisów mających zastosowanie w zakresie zabezpieczenia społecznego, wyroki: z dnia 12 czerwca 1986 r. w sprawie 302/84 Ten Holder, Rec. s. 1821, pkt 19–21; z dnia 11 listopada 2004 r. w sprawie C-372/02 Adanez-Vega, Zb.Orz. s. I-10761, pkt 18. Zobacz również wyrok z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie C-208/07 von Chamier-Glisczinski, Zb.Orz. s. I-6095, pkt 55, 56; opinia rzecznika generalnego J. Mazáka w sprawach połączonych C-611/10 i C-612/10 Hudzinski i Wawrzyniak, w toku, pkt 55.

46 — Warunki zatrudnienia mające zastosowanie do personelu tymczasowego są regulowane załącznikiem IIb do warunków zatrudnienia, które przewidują wyłącznie taką ograniczoną ochronę w części zatytułowanej „Zabezpieczenie społeczne” tego załącznika.

V – Wnioski

86. Biorąc powyższe pod uwagę, proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytania prejudycjalne Hessisches Landessozialgericht Darmstadt w następujący sposób:

Artykuł 36.1 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie przyznaniu przez Republikę Federalną Niemiec pracownikom Europejskiego Banku Centralnego świadczeń z zabezpieczenia społecznego takich jak zasiłek rodzicielski, będący przedmiotem sporu w sprawie toczącej się przed sądem krajowym, zgodnie z ustawodawstwem krajowym, na podstawie zasady terytorialności, chyba że takie świadczenie jest przewidziane w warunkach zatrudnienia pracowników EBC na zasadzie wyłączności.