Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MACIEJA SZPUNARA
przedstawiona w dniu 15 listopada 2018 r.[1]

Sprawa C-483/17

Neculai Tarola
przeciwko
Minister for Social Protection

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Court of Appeal (Irlandia)]

Odesłanie prejudycjalne – Obywatelstwo Unii – Swobodny przepływ osób – Dyrektywa 2004/38/WE – Prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich – Artykuł 7 ust. 1 lit. a) – Pracownicy najemni – Artykuł 7 ust. 3 lit. c) – Prawo pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące – Obywatel państwa członkowskiego, który wykonywał pracę najemną w innym państwie członkowskim przez okres dwóch tygodni – Niezamierzone bezrobocie – Zachowanie statusu pracownika przez co najmniej sześć miesięcy

I. Wprowadzenie

1. Czy obywatel państwa członkowskiego Unii, który skorzystał z prawa do swobodnego przemieszczania się na mocy dyrektywy 2004/38/WE[2] i pracował przez okres dwóch tygodni w innym niż jego państwie członkowskim, następnie zaś stracił pracę w sposób niezamierzony, zachowuje status pracownika, a co za tym idzie – prawo pobytu?

2. Takie jest zasadniczo pytanie prejudycjalne przedłożone Trybunałowi przez Court of Appeal (sąd apelacyjny, Irlandia). Pytanie to zostało postawione w ramach powództwa wniesionego przez obywatela rumuńskiego przeciwko Minister for Social Protection (ministrowi opieki społecznej, Irlandia) w następstwie oddalenia przez ten organ wniosku o zasiłek dla bezrobotnych.

3. W niniejszej sprawie Trybunał został zatem wezwany po raz pierwszy do dokonania wykładni art. 7 ust. 3 lit. c) wspomnianej dyrektywy.

1 Język oryginału: francuski.

2 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. 2004, L 158, s. 77).

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

4. Motywy 3, 9 i 10 dyrektywy 2004/38 brzmią następująco:

„(3) Obywatelstwo Unii powinno stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich, w przypadku gdy korzystają z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu. Należy zatem skodyfikować i zweryfikować istniejące instrumenty wspólnotowe, które traktują oddzielnie pracowników najemnych, osoby pracujące na własny rachunek, studentów i inne osoby niezatrudnione w celu uproszczenia i wzmocnienia prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu wszystkich obywateli Unii.

[…]

(9) Przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy obywatele Unii powinni posiadać prawo do pobytu w przyjmującym państwie członkowskim bez konieczności wypełnienia jakichkolwiek warunków lub formalności innych niż wymóg posiadania ważnego dowodu tożsamości lub paszportu, bez uszczerbku dla bardziej przychylnego traktowania osób poszukujących pracy zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości.

(10) Osoby korzystające z prawa pobytu nie powinny jednak stanowić nieracjonalnego obciążenia dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim w trakcie początkowego okresu pobytu. Zatem korzystanie z prawa pobytu dla obywateli Unii i członków ich rodzin w okresach przekraczających trzy miesiące powinno podlegać określonym warunkom”.

5. Artykuł 1 tej dyrektywy stanowi:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia:

a) warunki regulujące korzystanie z prawa swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich przez obywateli Unii i członków ich rodziny;

[…]”.

6. Artykuł 7 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Prawo pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące”, stanowi w ust. 1 i 3:

„1. Wszyscy obywatele Unii posiadają prawo pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego przez okres dłuższy niż trzy miesiące, jeżeli:

a) są pracownikami najemnymi lub osobami pracującymi na własny rachunek w przyjmującym państwie członkowskim […]

[…]

3. Do celów ust. 1 lit. a), obywatel Unii, który nie jest dłużej [nie jest już] pracownikiem najemnym lub osobą pracującą na własny rachunek, zachowuje status pracownika najemnego lub osoby pracującej na własny rachunek w następujących okolicznościach:

[…]

b) pozostaje bez pracy w sposób niezamierzony, co jest należycie odnotowane, po okresie zatrudnienia przekraczającym jeden rok i zarejestrował się jako bezrobotny w odpowiednim urzędzie pracy;

c) pozostaje bez pracy w sposób niezamierzony, co jest należycie odnotowane, po zakończeniu umowy o pracę na czas określony, obejmującej okres krótszy niż rok, lub po okresie niezamierzonego bezrobocia przez pierwsze dwanaście miesięcy [pozostał bez pracy w sposób niezamierzony w ciągu pierwszych dwunastu miesięcy] i zarejestrował się jako bezrobotny w odpowiednim urzędzie pracy. W takim przypadku status pracownika zostaje zachowany nie dłużej niż przez sześć miesięcy [przez co najmniej sześć miesięcy];

[…]".

B. Prawo irlandzkie

7. Artykuł 6 ust. 2 lit. a) i c) European Communities (Free Movement of Persons) (nº 2) Regulations 2006 [rozporządzenia w sprawie Wspólnot Europejskich (swobodny przepływ osób) (nr 2) z 2006 r.] (zwanego dalej „rozporządzeniem z 2006 r."), które transponuje art. 7 ust. 3 dyrektywy 2004/38 do prawa irlandzkiego, stanowi:

„a) z zastrzeżeniem art. 20 obywatel Unii może przebywać na terytorium państwa przez okres przekraczający trzy miesiące:

(i) jeżeli jest na tym terytorium pracownikiem najemnym lub osobą pracującą na własny rachunek;

[…]

c) z zastrzeżeniem art. 20 osoba, do której ma zastosowanie lit. a) ppkt (i), może pozostać w państwie, gdy ustanie jej działalność, o której mowa w lit. a) ppkt (i), jeżeli

[…]

(ii) pozostaje bez pracy w sposób niezamierzony, co jest należycie odnotowane, a wcześniej była zatrudniona przez ponad rok oraz zarejestrowała się jako osoba bezrobotna w odpowiednim urzędzie Department of Social and Family Affairs (ministerstwa spraw społecznych i rodzinnych, Irlandia) oraz FÁS [Foras Áiseanna Saothair (urzędu ds. kształcenia i zatrudnienia, Irlandia)] […]

(iii) z zastrzeżeniem lit. d) pozostaje bez pracy w sposób niezamierzony, co jest należycie odnotowane, po zakończeniu umowy o pracę na czas określony, obejmującej okres krótszy niż rok, lub pozostała bez pracy w sposób niezamierzony w ciągu pierwszych dwunastu miesięcy i zarejestrowała się jako osoba bezrobotna w odpowiednim urzędzie Department of Social and Family Affairs (ministerstwa spraw społecznych i rodzinnych) oraz FÁS [Foras Áiseanna Saothair (urzędu ds. kształcenia i zatrudnienia)] […]".

III. Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu w postępowaniu głównym, pytanie prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

8. Neculai Tarola jest obywatelem Rumunii, który w maju 2007 r. przybył po raz pierwszy do Irlandii, gdzie był zatrudniony od 5 do 30 lipca 2007 r., a następnie od 15 sierpnia do 14 września 2007 r. Nie ustalono, czy przebywał w Irlandii w latach 2007–2013. Jest natomiast bezsporne, że został ponownie zatrudniony w Irlandii w dniach od 22 lipca do 24 września 2013 r. przez ASF Recruitment Ltd, a następnie w dniach od 8 do 22 lipca 2014 r. przez Marren Brothers Ltd. W ramach tego ostatniego zatrudnienia otrzymał wynagrodzenie w wysokości 1309 EUR. Pracował również na własny rachunek jako niezależny podwykonawca od 17 listopada 2014 r. do 5 grudnia 2014 r.

9. W dniu 21 września 2013 r. N. Tarola złożył do ministra opieki społecznej wniosek o zasiłek dla bezrobotnych (*jobseeker's allowance*). Wniosek ten został oddalony na tej podstawie, że N. Tarola nie przedstawił dowodów wykazujących jego miejsce zwykłego pobytu w Irlandii ani środków własnych w okresie od 15 września 2007 r. do 22 lipca 2013 r.

10. W dniu 26 listopada 2013 r. N. Tarola złożył wniosek o dodatkowe świadczenie socjalne (*supplementary welfare allowance*). Wniosek ten również został oddalony na tej podstawie, że N. Tarola nie był w stanie przedstawić dokumentów, które wykazałyby, w jaki sposób zaspokajał swoje potrzeby i płacił czynsz w okresie od września 2013 r. do 14 kwietnia 2014 r.

11. Z tego względu N. Tarola złożył do ministra opieki społecznej (Irlandia) wniosek o ustawowy przegląd decyzji z dnia 26 listopada 2014 r. Wniosek ten został oddalony na tej podstawie, że krótki okres pracy N. Taroli, zakończony w lipcu 2014 r., nie mógł prowadzić do podważenia stwierdzenia, zgodnie z którym N. Tarola nie miał miejsca zwykłego pobytu w Irlandii. Ustalono, że N. Tarola zarejestrował się jako bezrobotny w odpowiednim urzędzie pracy.

12. W dniu 10 marca 2015 r. N. Tarola zwrócił się do ministra opieki społecznej o ponowne rozpatrzenie decyzji z 26 listopada 2014 r., podnosząc w szczególności, że zgodnie z art. 7 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/38 miał prawo do pobytu w Irlandii jako pracownik przez okres sześciu miesięcy po zakończeniu swojej działalności zawodowej w lipcu 2014 r. Wniosek ten został oddalony w dniu 31 marca 2015 r. ze względu na to, że od momentu przybycia do Irlandii N. Tarola nie pracował dłużej niż rok i nie posiada wystarczających środków własnych do zaspokojenia swoich potrzeb.

13. N. Tarola wniósł zatem skargę na decyzję z dnia 31 marca 2015 r. do High Court (sądu wyższej instancji, Irlandia). Skarga ta została oddalona ze względu na to, że N. Tarola nie spełniał warunków określonych w art. 6 ust. 2 lit. c) ppkt (iii) rozporządzenia z 2006 r. W szczególności High Court (sąd wyższej instancji) orzekł, że N. Tarola nie może być uznany za „pracownika", a więc za osobę mającą miejsce zwykłego pobytu w Irlandii, i w związku z tym nie przysługuje mu prawo do pomocy społecznej z tego tytułu. Sąd uznał bowiem, że przepis ten dotyczy wyłącznie osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na czas określony krótszy niż rok. Sąd uznał również, że okresu zatrudnienia N. Taroli od 8 do 22 lipca 2014 r. nie można uznać za okres zatrudnienia na podstawie umowy o pracę na czas określony w rozumieniu tego przepisu i że prawo do zasiłku dla bezrobotnych wynika z art. 6 ust. 2 lit. c) ppkt (ii) rozporządzenia z 2006 r. Sąd wywnioskował z tego, że N. Tarola nie wykazał, iż pracował nieprzerwanie przez okres jednego roku przed złożeniem wniosku o pomoc społeczną, wobec czego minister opieki społecznej słusznie oddalił wspomniany wniosek.

14. Court of Appeal (sąd apelacyjny), do którego N. Tarola wniósł apelację, stwierdziwszy, że sprawa ta wzbudza wątpliwości dotyczące wykładni art. 7 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/38, zwłaszcza w świetle celów tej dyrektywy, postanowieniem z dnia 2 sierpnia 2017 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 9 sierpnia 2017 r., postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Jeśli obywatel innego państwa członkowskiego Unii po upływie pierwszych dwunastu miesięcy korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się przybywa do przyjmującego państwa [członkowskiego] i pracuje tam (na innej zasadzie niż na podstawie umowy na czas określony) przez okres dwóch tygodni, za który otrzymuje wynagrodzenie, a następnie pozostaje bez pracy w sposób niezamierzony, to czy taki obywatel zachowuje status pracownika przez okres nie krótszy niż kolejne sześć miesięcy do celów art. 7 ust. 3 lit. c) i art. 7 ust. 1 lit. a) dyrektywy [2004/38], w sposób uprawniający go do otrzymywania świadczenia z pomocy społecznej lub, w zależności od sytuacji, świadczeń z zabezpieczenia społecznego, na takiej samej podstawie, jak gdyby był obywatelem będącym rezydentem państwa przyjmującego?”.

15. Uwagi na piśmie przedstawili N. Tarola, rządy irlandzki, czeski i francuski oraz Komisja Europejska.

16. Neculai Tarola, rządy irlandzki, duński i niemiecki oraz Komisja przedstawili również swoje uwagi ustne podczas rozprawy, która odbyła się w dniu 6 września 2018 r.

IV. Analiza

17. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 7 ust. 1 lit. a) i ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/38 należy interpretować w ten sposób, że obywatel państwa członkowskiego, który pracował w innym państwie członkowskim przez okres dwóch tygodni na innej zasadzie niż jako pracownik zatrudniony na czas określony i który następnie pozostaje bez pracy w sposób niezamierzony, zachowuje status pracownika w rozumieniu tych przepisów.

18. Należy na wstępie wskazać, że moja analiza nie ma na celu ustalenia, czy N. Tarola posiada status pracownika, lecz ustalenie, czy zachowuje on status pracownika w rozumieniu art. 7 ust. 1 lit. a) i ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/38. Wyłącznie bowiem do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy skarżący w postępowaniu głównym posiada status pracownika [3]. Ponadto, w przeciwieństwie do tego, co sugerują argumenty podniesione przez rząd irlandzki, pytanie przedłożone Trybunałowi nie dotyczy tej kwestii [4]. Sąd odsyłający – przypomniawszy orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym pojęcie „pracownika” [5] w rozumieniu art. 45 TFUE w zakresie, w jakim definiuje ono zakres stosowania podstawowej swobody przewidzianej w traktacie FUE, należy interpretować rozszerzająco [6] – wskazał,

3 Przypominam, że tylko sąd odsyłający jest właściwy w szczególności w zakresie ustalania i oceniania okoliczności faktycznych toczącego się przed nim sporu. Co do ostatniego przykładu utrwalonego orzecznictwa w tym zakresie zob. wyrok z dnia 8 czerwca 2016 r., Hünnebeck (C-479/14, EU:C:2016:412, pkt 36). W szczególności, w odniesieniu do statusu pracownika, Trybunał uznał, że „takich ustaleń faktycznych powinien dokonywać wyłącznie sąd krajowy”. Zobacz wyrok z dnia 4 czerwca 2009 r., Vatsouras i Koupatantze (C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344, pkt 31).

4 Należy przypomnieć, że pytanie przedłożone Trybunałowi nie dotyczy również zasiłku dla bezrobotnych.

5 W wyroku z dnia 19 marca 1964 r., Unger (75/63, EU:C:1964:19), Trybunał wypracował autonomiczną definicję prawa unijnego pojęcia „pracownika” w rozumieniu art. 45 TFUE.

6 Wyroki: z dnia 23 marca 1982 r., Levin (53/81, EU:C:1982:105, pkt 13); z dnia 3 lipca 1986 r., Lawrie-Blum (66/85, EU:C:1986:284, pkt 16). Zobacz również wyrok z dnia 19 czerwca 2014 r., Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo). Przypominam w tym względzie, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem pojęcie „pracownik” w rozumieniu art. 45 TFUE ma znaczenie autonomiczne właściwe dla prawa Unii i *nie należy go interpretować zawężająco*. Zobacz wyroki: z dnia 26 lutego 1992 r., Bernini (C-3/90, EU:C:1992:89, pkt 14); z dnia 8 czerwca 1999 r., Meeusen (C-337/97, EU:C:1999:284, pkt 13); z dnia 6 listopada 2003 r., Ninni-Orasche (C-413/01, EU:C:2003:600, pkt 23); z dnia 17 lipca 2008 r., Raccanelli (C-94/07, EU:C:2008:425, pkt 33); z dnia 21 lutego 2013 r., N. (C-46/12, EU:C:2013:97, pkt 39); z dnia 1 października 2015 r., O (C-432/14, EU:C:2015:643, pkt 22).

że osoba, która była zatrudniona przez okres dwóch tygodni i była rzeczywiście wynagradzana za tę pracę, jest „pracownikiem" w rozumieniu prawa Unii [7]. Z postanowienia odsyłającego wynika, że po przeprowadzeniu oceny sytuacji sąd ten uznał, że uwzględniając działalność wykonywaną przez N. Tarolę [8], należy go uznać za pracownika w rozumieniu prawa Unii.

19. Ograniczę zatem swoją analizę do jednego pytania przedstawionego przez Court of Appeal (sąd apelacyjny), w którym sąd ten pragnie się dowiedzieć, czy w świetle celu realizowanego przez prawodawcę Unii [9] N. Tarola zachowuje status pracownika w rozumieniu art. 7 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/38.

20. Przede wszystkim należy zauważyć, że rządy francuski i czeski oraz Komisja, podobnie jak N. Tarola, uważają, że jego sytuacja jest objęta zakresem art. 7 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/38. Stanowisko to podzielają rządy duński i niemiecki w swoich uwagach ustnych, podczas gdy rząd irlandzki w swoich uwagach na piśmie opowiedział się za stanowiskiem przeciwnym. Rząd irlandzki podniósł, że art. 7 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/38 nie ma zastosowania do skarżącego w postępowaniu głównym, ponieważ nie został on zatrudniony na podstawie umowy na czas określony.

21. Należy wyjaśnić, że każdy podmiot, który przedstawił uwagi pisemne i ustne, w tym rząd irlandzki [10], przedstawił odmienną wykładnię art. 7 ust. 3, lit. c) dyrektywy 2004/38. Te różne stanowiska wskazują na potrzebę sprecyzowania wykładni, jaką należy nadać temu przepisowi.

A. Wykładnia art. 7 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/38

22. 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 [11]. Dokonam zatem wykładni literalnej, celowościowej i systemowej art. 7 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/38.

1. W przedmiocie wykładni literalnej art. 7 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/38

23. Zgodnie z art. 7 ust. 1 dyrektywy 2004/38 wszyscy obywatele Unii posiadają prawo pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego przez okres dłuższy niż trzy miesiące. Zgodnie z art. 7 ust. 3 lit. c) tej dyrektywy obywatel Unii, który nie jest już pracownikiem najemnym lub osobą pracującą na własny rachunek, zachowuje status pracownika najemnego lub osoby pracującej na własny

7 Trybunał, przypomniawszy, że za pracownika należy uważać „każdą osobę, która wykonuje czynności rzeczywiste i efektywne, przy czym bez znaczenia są czynności wykonywane na tak niewielką skalę, że można je jedynie uznać za marginalne i pomocnicze", oraz że „zgodnie z tym orzecznictwem [Trybunału] cechą charakterystyczną stosunku pracy jest to, że przez pewien okres jedna osoba wykonuje świadczenia na rzecz innej osoby pod jej kierownictwem, w zamian za co otrzymuje wynagrodzenie", orzekł również, że okoliczność, iż praca najemna jest krótkotrwała, nie może sama w sobie wykluczać jej z zakresu stosowania art. 45 TFUE. Zobacz wyrok z dnia 4 czerwca 2009 r., Vatsouras i Koupatantze, (C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344, pkt 26, 29 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz również wyrok z dnia 1 października 2015 r., O, C-432/14, EU:C:2015:643, pkt 23–27, i przytoczone tam orzecznictwo).

8 Sąd odsyłający wskazuje, że N. Tarola pracował „na innej zasadzie niż jako pracownik zatrudniony na czas określony". W tym względzie z uwag przedstawionych na rozprawie przez skarżącego w postępowaniu głównym wynika po pierwsze, że pracował on jako „pracownik dorywczy" w sektorze budowlanym, a po drugie, że z uwagi na okoliczności związane ze zmianami na rynku pracy w tym sektorze okres trwania umowy o pracę dorywczą nie jest ustalany z góry. Ponadto rząd irlandzki sam stwierdził w odpowiedzi na pytanie zadane na rozprawie, że pracownik dorywczy jest „pracownikiem zatrudnionym w niepełnym wymiarze czasu pracy, który pracuje krócej niż trzynaście tygodni i który wykonuje pracę w sposób nieregularny". Zdaniem tego rządu pracownika dorywczego można uznać za posiadającego status pracownika w rozumieniu prawa irlandzkiego. Co się tyczy umowy o pracę dorywczą, należy przypomnieć, że Trybunał orzekł już, że „warunki zatrudnienia pracownika związanego umową o pracę dorywczą nie zabraniają uznania go za pracownika w rozumieniu art. 48 traktatu EWG [obecnie art. 45 TFUE]". Wyrok z dnia 26 lutego 1992 r., Raulin (C-357/89, EU:C:1992:87, pkt 11).

9 Sąd odsyłający odwołuje się do sprawiedliwej równowagi pomiędzy głównym celem, jakim jest zapewnienie ochrony swobodnego przepływu pracowników, a celem polegającym na zagwarantowaniu, by systemy zabezpieczenia społecznego przyjmującego państwa członkowskiego nie były nieracjonalnie obciążone. Zobacz motywy 1–4 i 10 dyrektywy 2004/38. Zobacz również przypis 26 do niniejszej opinii.

10 Rząd irlandzki bronił tego stanowiska tytułem ewentualnym.

11 Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 17 listopada 1983 r., Merck (292/82, EU:C:1983:335, pkt 12); z dnia 22 grudnia 2010 r., Feltgen i Bacino Charter Company (C-116/10, EU:C:2010:824, pkt 12); z dnia 13 września 2017 r., Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675, pkt 29).

rachunek, a co za tym idzie – prawo do pobytu na terytorium państwa członkowskiego Unii na okres dłuższy niż trzy miesiące, jeżeli „pozostaje bez pracy w sposób niezamierzony, co jest należycie odnotowane, po zakończeniu umowy o pracę na czas określony, obejmującej okres krótszy niż rok, lub po okresie niezamierzonego bezrobocia przez pierwsze dwanaście miesięcy [pozostał bez pracy w sposób niezamierzony w ciągu pierwszych dwunastu miesięcy] i zarejestrował się jako bezrobotny w odpowiednim urzędzie pracy." Zgodnie z tym przepisem w takim przypadku „status pracownika zostaje zachowany nie dłużej niż przez [przez co najmniej] sześć miesięcy".

24. Ze wstępnej lektury tego przepisu wynika, że jego tekst nie jest samowystarczalny z gramatycznego i syntaktycznego punktu widzenia. Niemniej jednak decyzja podjęta przez prawodawcę Unii, aby wykorzystać spójnik rozłączny „lub", oznacza, że drugi przypadek różni się od pierwszego. W konsekwencji rzeczony przepis obejmuje dwa odrębne przypadki. Pierwszy nie wydaje się budzić wątpliwości interpretacyjnych, ponieważ dotyczy sytuacji obywatela Unii, który już nie pracuje jako pracownik najemny zatrudniony na podstawie umowy o pracę na czas określony krótszy niż rok i pozostaje bez pracy w sposób niezamierzony, co jest należycie odnotowane, po zakończeniu tej umowy.

25. Natomiast sformułowanie drugiego przypadku budzi wątpliwości interpretacyjne. Dokładniej rzecz ujmując, sformułowanie to nie wskazuje jasno, czy wyrażenie „przez pierwsze dwanaście miesięcy [w ciągu pierwszych dwunastu miesięcy]" obejmuje okres pierwotnego zatrudnienia obywatela Unii w państwie przyjmującym, czy rodzaj umowy o pracę, którą on zawarł w tym państwie członkowskim (umowa na czas określony, umowa na czas nieokreślony lub inny rodzaj umowy).

26. W oparciu o czysto literalne rozumienie art. 7 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/38 wykładnia dokonana przez sąd odsyłający wydaje się a priori rozsądna. Sąd ten bowiem uważa, że pierwsza sytuacja opisana w tym przepisie („pozostaje bez pracy w sposób niezamierzony, co jest należycie odnotowane, po zakończeniu umowy o pracę na czas określony, obejmującej okres krótszy niż rok") dotyczy zakończenia umów o pracę na czas określony, obejmujących okres krótszy niż rok, podczas gdy druga sytuacja („po okresie niezamierzonego bezrobocia przez pierwsze dwanaście miesięcy [pozostał bez pracy w sposób niezamierzony w ciągu pierwszych dwunastu miesięcy] […]") dotyczy zakończenia umów o pracę na okres dłuższy niż rok. Logiczne jest bowiem, że jeżeli pierwsza sytuacja dotyczy umowy na czas określony zawartej na okres krótszy niż jeden rok, wyrażenie „przez pierwsze dwanaście miesięcy [w ciągu pierwszych dwunastu miesięcy]" może dotyczyć wyłącznie działalności wykonywanej przez okres dłuższy niż rok.

27. Jednakże przede wszystkim wydaje mi się istotne, aby sprecyzować, że wyrażenie „przez pierwsze dwanaście miesięcy [w ciągu pierwszych dwunastu miesięcy]" odnoszące się do drugiej sytuacji nie dotyczy konkretnego rodzaju umowy o pracę i nie odnosi się do konkretnego czasu trwania umowy. Wyrażenie to dotyczy po prostu możliwości pozostania bez pracy przez obywatela w ciągu pierwszych dwunastu miesięcy zatrudnienia, to znaczy w okresie od dnia nawiązania stosunku pracy do dnia rozpoczynającego okres niezamierzonego bezrobocia, niezależnie, po pierwsze, od rodzaju umowy, na podstawie której został zatrudniony, i czasu jej trwania (umowa na czas określony lub nieokreślony, umowa w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu pracy lub inne rodzaje umowy) [12], a po drugie, od charakteru wykonywanej działalności (jako pracownik najemny lub osoba pracująca na własny rachunek) [13].

12 Zobacz przypis 8 do niniejszej opinii.

13 W tym względzie trzeba pamiętać, że skoro art. 7 ust. 1 dyrektywy 2004/38 nie ustanawia rozróżnienia między obywatelami Unii aktywnymi zawodowo, którzy prowadzą działalność zawodową w charakterze pracowników najemnych, a tymi, którzy prowadzą działalność zawodową na własny rachunek w przyjmującym państwie członkowskim, należy zauważyć, że druga sytuacja przewidziana w art. 7 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/38, a w szczególności wyrażenie „przez pierwsze dwanaście miesięcy [w ciągu pierwszych dwunastu miesięcy]", dotyczy nie tylko zakończenia działalności pracownika najemnego, ale również działalności osoby pracującej na własny rachunek. Zobacz również wyroki: z dnia 19 czerwca 2014 r., Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, pkt 27); z dnia 20 grudnia 2017 r., Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, pkt 27, 37, 38). Zobacz również opinię rzecznika generalnego Watheleta w sprawie Gusa (C-442/16, EU:C:2017:607, pkt 62–64).

28. W konsekwencji z wykładni literalnej francuskiej wersji językowej art. 7 ust. 3, lit. c) dyrektywy 2004/38 wynika zasadniczo, że druga z przewidzianych w tym przepisie sytuacji dotyczy wyłącznie okresu od momentu nawiązania stosunku pracy do momentu rozpoczęcia okresu niezmierzonego bezrobocia, przy czym rodzaj zawartej umowy o pracę bądź charakter działalności wykonywanej przez obywatela Unii w ciągu pierwszych dwunastu miesięcy nie ma wpływu na tę wykładnię. Porównanie różnych wersji językowych tego przepisu nie prowadzi do odmiennego wniosku [14].

29. W odniesieniu do wyrażenia „pendant les douze premiers mois" należy zauważyć, że żadna z analizowanych wersji językowych nie jest wzorem klarowności. Jak się wydaje, wyrażenie to jest zredagowane w ten sam sposób w szczególności w wersjach w języku: niemieckim („der ersten zwölf Monate"), angielskim („during the first twelve months"), włoskim („durante i primi dodici mesi"), polskim („przez pierwsze dwanaście miesięcy [w ciągu pierwszych dwunastu miesięcy]"), estońskim („esimese kaheteistkümne kuu"), portugalskim („durante os primeiros 12 meses"), hiszpańskim („durante los primeros doce meses"), rumuńskim („în timpul primelor douăsprezece luni") i litewskim („per pirmuosius dvylika mėnesių").

30. Jednakże zaproponowana powyżej wykładnia nie pozwala sama w sobie odpowiedzieć na przedstawione pytanie. Należy zatem dokonać wykładni drugiej sytuacji, przewidzianej w art. 7 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/38, z uwzględnieniem jej kontekstu, jak również ogólnej systematyki i celu dyrektywy.

2. W przedmiocie wykładni kontekstowej art. 7 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/38

31. Artykuł 7 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/38 należy interpretować z uwzględnieniem otaczających go w tej dyrektywie przepisów.

32. W tym zakresie należy podkreślić, że art. 7 dyrektywy 2004/38 przewiduje szereg przypadków, w których obywatel Unii ma prawo przebywać na terytorium innego państwa członkowskiego przez okres dłuższy niż trzy miesiące. W szczególności ust. 3 tego artykułu przewiduje w sposób niewyczerpujący [15], że do celów art. 7 ust. 1 lit. a) wspomnianej dyrektywy obywatel Unii, który nie jest już pracownikiem najemnym lub osobą pracującą na własny rachunek, zachowuje status pracownika najemnego lub osoby pracującej na własny rachunek w konkretnych przypadkach [16]. Przypadki te dotyczą pewnych wydarzeń zaistniałych w życiu zawodowym o charakterze tymczasowym [17], związanych z sytuacją czasowej niezdolności pracownika do pracy w wyniku choroby lub wypadku [lit. a) wspomnianego przepisu], z niezamierzoną utratą pracy [lit. b) i c)] oraz z sytuacją pracownika w okresie kształcenia zawodowego [lit. d)].

33. W art. 7 ust. 3 dyrektywy 2004/38 prawodawca Unii zamierzał poddać stopniowaniu zakres prawa pobytu obywatela Unii, który z powodów tam wskazanych tymczasowo nie może wykonywać pracy. Z łącznej lektury przypadków przewidzianych w lit. a)–d) tego przepisu wynika, że stopniowanie to zostało określone nie tylko w zależności od przyczyny braku działalności owego obywatela (czasowa niezdolność pracownika do pracy w wyniku choroby lub wypadku, niezamierzone bezrobocie lub kształcenie zawodowe), ale także w zależności od początkowego okresu jego działalności zawodowej w przyjmującym państwie członkowskim (dłuższy niż rok lub krótszy niż rok).

14 Jak słusznie zauważa Komisja, wbrew temu, co twierdzi rząd irlandzki, wyrażenie „przez pierwsze dwanaście miesięcy [w ciągu pierwszych dwunastu miesięcy]" nie odnosi się do pierwszego roku korzystania z prawa do swobodnego przepływu, ale do okresu od nawiązania stosunku pracy do rozpoczęcia okresu niezamierzonego bezrobocia.

15 Wyrok z dnia 19 czerwca 2014 r., Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, pkt 38).

16 Wyrok z dnia 19 czerwca 2014 r., Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, pkt 27).

17 Należy przypomnieć, że Trybunał orzekł już, iż możliwość zachowania przez obywatela Unii, który chwilowo zaprzestał wykonywania pracy najemnej lub działalności na własny rachunek, statusu pracownika na podstawie art. 7 ust. 3 dyrektywy 2004/38, oraz związanego z nim prawa pobytu na podstawie art. 7 ust. 1 tej dyrektywy, opiera się na założeniu, że ów obywatel jest gotowy lub zdolny do podjęcia działalności zawodowej, a więc i do powrotu na rynek pracy w rozsądnym terminie. Zobacz wyrok z dnia 13 września 2018 r., Prefeta, (C-618/16, EU:C:2018:719, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).

34. Stopniowanie to przedstawia się bowiem w następujący sposób. Obywatel zachowuje status pracownika *bez ograniczeń czasowych*, wyłącznie jeżeli jest okresowo niezdolny do pracy w wyniku choroby lub wypadku [lit. a) wspomnianego przepisu], jeżeli podjął kształcenie zawodowe [lit. d)] lub jeżeli wykonywał pracę najemną lub pracę na własny rachunek w przyjmującym państwie członkowskim przez ponad rok przed pozostaniem bez pracy w sposób niezamierzony [lit. b)]. Natomiast obywatel, który pozostał bez pracy w sposób niezamierzony po zakończeniu umowy o pracę na czas określony krótszy niż rok lub pozostał bez pracy w sposób niezamierzony w ciągu pierwszych dwunastu miesięcy [zatrudnienia], zachowuje status pracownika, a co za tym idzie – prawo pobytu, *z ewentualnym ograniczeniem czasowym*, a mianowicie, „[przez co najmniej] sześć miesięcy" [lit. c)].

35. W szczególności, jeśli chodzi o okres, w którym obywatel Unii pozostający bez pracy w sposób niezamierzony zachowuje status pracownika, ratio legis art. 7 ust. 3 lit. b) i c) dyrektywy 2004/38 to ustanowienie dwóch rozróżnień. *Pierwsze rozróżnienie* zostało jasno określone w zależności od początkowego okresu działalności wykonywanej przez danego obywatela w przyjmującym państwie członkowskim. I tak, podczas gdy lit. b) kładzie nacisk na *początkowy okres przekraczający jeden rok*, niezależnie od wykonywanej działalności czy rodzaju umowy o pracę zawartej przez obywatela Unii, to lit. c) kładzie nacisk na *początkowy okres krótszy niż rok*, ustanawiając tym samym *drugie rozróżnienie* w zależności od tego, czy obywatel Unii *może przewidzieć dokładny czas* trwania jego umowy lub wykonywania przez niego działalności.

36. Pierwszy przypadek przewidziany w art. 7 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/38 dotyczy sytuacji obywatela Unii, który miał pracować na czas określony krótszy niż rok i pozostaje bez pracy w sposób niezamierzony, co jest należycie odnotowane, po zakończeniu jego umowy. Wydaje mi się oczywiste, że skoro w takim przypadku umowa zawarta jest na czas określony, można stwierdzić, że dany obywatel znał, a więc mógł przewidzieć, datę wygaśnięcia umowy, której czas trwania został określony na mniej niż rok.

37. Drugi przypadek dotyczy sytuacji obywatela, który – wbrew swoim oczekiwaniom i niezależnie od charakteru wykonywanej pracy (jako pracownik najemny lub osoba pracująca na własny rachunek) czy od rodzaju umowy, na mocy której został on zatrudniony (na czas określony, nieokreślony lub inny rodzaj umowy), pozostał bez pracy w sposób niezamierzony w ciągu pierwszych dwunastu miesięcy. W tym przypadku obywatel albo nie mógł przewidzieć dokładnego okresu trwania stosunku pracy lub prowadzonej działalności, albo wiedział, jaki to okres, lecz przewidziano, że okres ten wynosi ponad rok. Nie ma znaczenia, czy obywatel Unii pracował piętnaście dni, trzy miesiące czy jedenaście miesięcy, na własny rachunek lub na podstawie umowy o pracę na czas określony, nieokreślony lub na podstawie innego rodzaju umowy, na przykład na podstawie umowy o pracę dorywczą. Istotną kwestią w tym przypadku jest to, że wbrew swoim oczekiwaniom ów obywatel Unii pozostał bez pracy w sposób niezamierzony w ciągu pierwszych dwunastu miesięcy [18].

38. Wykładnia ta znajduje potwierdzenie w systematyce art. 7 dyrektywy 2004/38, który, przypominam, reguluje prawo obywateli Unii do przebywania na terytorium innego państwa członkowskiego przez okres dłuższy niż trzy miesiące, pod pewnymi warunkami [19]. Wśród tych warunków znajdują się moim zdaniem warunki przewidziane w lit. c) wspomnianego art. 7, a mianowicie warunek, by obywatel Unii

18 Przykładowo, jeżeli obywatel Unii korzystający ze swego prawa do swobodnego przepływu podpisuje umowę na czas określony na okres trzech lat, nie może przewidzieć okoliczności takich jak jego zwolnienie lub upadłość spółki, która go zatrudniła. W przypadku pracownika dorywczego, który przeniósł się do przyjmującego państwa członkowskiego, żeby tam pracować, można racjonalnie przyjąć, że takie przeniesienie miało na celu pracę trwającą dłużej niż dwa tygodnie, zwłaszcza gdy obywatel ten utracił pracę w sposób niezamierzony.

19 Taka wykładnia doskonale wpisuje się w logikę art. 7 dyrektywy 2004/38. W celu przedłużenia pobytu ponad trzy miesiące w przyjmującym państwie członkowskim obywatel Unii musi bowiem być „pracownikiem najemnym lub osobą prowadzącą działalność na własny rachunek" [ust. 1 lit. a)], lub posiadać wystarczające zasoby, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego w okresie pobytu, oraz być objęty pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym [ust. 1 lit. b)], lub być studentem [ust. 1 lit. c)], lub być członkiem rodziny towarzyszącym lub dołączającym do obywatela Unii, który spełnia wspomniane wyżej warunki [ust. 1 lit. d)]. Jeżeli obywatel spełnia jeden z tych warunków, prawo pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące rozciąga się (z zastrzeżeniem ograniczeń przewidzianych w ust. 4) również na członków jego rodziny, którzy nie mają obywatelstwa państwa członkowskiego (ust. 2).

był zatrudniony w przyjmującym państwie członkowskim na podstawie umowy na czas określony krótszy niż rok przed pozostaniem bez pracy w sposób niezamierzony (pierwszy przypadek) lub by wykonywał pracę najemną lub pracę na własny rachunek i pozostał bez pracy w sposób niezamierzony w ciągu pierwszych dwunastu miesięcy zatrudnienia bez możliwości przewidzenia faktycznego okresu swojej działalności (drugi przypadek). W takim przypadku dyrektywa 2004/38 pozwala temu obywatelowi zachować status pracownika, a tym samym prawo pobytu w przyjmującym państwie członkowskim przez co najmniej sześć miesięcy, pod warunkiem że „zarejestrował się jako bezrobotny w odpowiednim urzędzie pracy".

39. Zatem przewidziany w art. 7 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/38 drugi przypadek, rozpatrywany w kontekście, należy interpretować w ten sposób, że dotyczy on pracownika najemnego lub osoby prowadzącej działalność na własny rachunek, którzy pozostali bez pracy w sposób niezamierzony w ciągu pierwszych dwunastu miesięcy.

40. Tylko taka wykładnia może zagwarantować osiągnięcie celów zamierzonych przez dyrektywę 2004/38 [20].

3. W przedmiocie wykładni celowościowej art. 7 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/38

41. Powyższy wniosek znajduje potwierdzenie w analizie celu dyrektywy 2004/38, a ściślej rzecz biorąc, celu art. 7 ust. 3 lit. c) tej dyrektywy.

42. Jak wynika z motywów 1–4 dyrektywy 2004/38, ma ona na celu „ułatwienie korzystania z podstawowego i indywidualnego prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, przyznanego obywatelom Unii bezpośrednio przez traktat" [21]. W szczególności z motywów 3 i 4 dyrektywy 2004/38 wynika, że „celem dyrektywy, w świetle uproszczenia i wzmocnienia prawa podstawowego i indywidualnego wszystkich obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, jest odejście od sektorowego i fragmentarycznego podejścia, które charakteryzowało poprzedzające tę dyrektywę akty prawa Unii dotyczące z osobna w szczególności pracowników najemnych oraz osób prowadzących działalność na własny rachunek [którzy zaprzestali swej działalności zawodowej], poprzez opracowanie jednego aktu prawodawczego, który kodyfikuje te akty i dokonuje ich przeglądu" [22]. W szczególności w tym kontekście Trybunał orzekł, że celem realizowanym przez art. 7 ust. 3 dyrektywy 2004/38 jest „zabezpieczeni[e], poprzez utrzymanie statusu pracownika, prawa pobytu osób, które zaprzestały wykonywania działalności zawodowej z powodu braku pracy *z przyczyn od nich niezależnych*" [23].

43. Ponadto Trybunał uściślił, że przedmiotem dyrektywy 2004/38 są, jak wynika z jej art. 1 lit. a), warunki korzystania przez obywateli Unii z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, wśród których znajdują się, w odniesieniu do pobytów dłuższych niż trzy miesiące, warunki określone w art. 7 wspomnianej dyrektywy [24]. W tym zakresie należy przypomnieć, że z motywu 10 tej dyrektywy wynika, że „warunki te mają między innymi na celu uniknięcie sytuacji, w której osoby te stałyby się nieracjonalnym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim" [25].

20 Przypominam, że „uwzględniając kontekst i cele założone w dyrektywie 2004/38, przepisy tej dyrektywy nie mogą być poddawane wykładni zawężającej i w każdym razie nie mogą być pozbawione skuteczności". Wyroki: z dnia 25 lipca 2008 r., Metock i in. (C-127/08, EU:C:2008:449, pkt 84); z dnia 18 grudnia 2014 r., McCarthy i in. (C-202/13, EU:C:2014:2450, pkt 32).

21 Wyroki: z dnia 25 lipca 2008 r., Metock i.in. (C-127/08, EU:C:2008:449, pkt 82); z dnia 5 maja 2011 r., McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, pkt 28); a także z dnia 19 września 2013 r., Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, pkt 71).

22 Wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).

23 Wyróżnienie moje. Wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).

24 Zobacz w szczególności wyrok z dnia 5 maja 2011 r., McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, pkt 33).

25 Wyroki: z dnia 21 grudnia 2011 r., Ziółkowski i Szeja (C-424/10 i C-425/10, EU:C:2011:866, pkt 40); z dnia 4 października 2012 r., Komisja/Austria (C-75/11, EU:C:2012:605, pkt 60); z dnia 19 września 2013 r., Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, pkt 54).

44. Co się tyczy ogólnego kontekstu dyrektywy 2004/38, cele te, które zachowują pewną hierarchię [26], podlegają systemowi stopniowemu, który – będąc w istocie powtórzeniem etapów i warunków przewidzianych w poprzedzających tę dyrektywę różnych instrumentach prawa Unii oraz orzecznictwie – ostatecznie prowadzi do prawa stałego pobytu [27]. I tak, pomiędzy prawem do trzymiesięcznego pobytu, z jednej strony, a prawem stałego pobytu, z drugiej, prawo pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące jest uzależnione od spełnienia warunków określonych w art. 7 ust. 1 dyrektywy 2004/38. Ponadto zgodnie z art. 14 ust. 2 tej dyrektywy obywatel Unii zachowuje to prawo tylko wtedy, gdy spełnia warunki określone w art. 7 wspomnianej dyrektywy, które mają na celu, jak właśnie przypomniałem powyżej, zapewnienie, aby nie stał się on nieracjonalnym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim.

45. Jestem przekonany, że proponowana przeze mnie wykładnia art. 7 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/38 wpisuje się nie tylko w ramy systemu stopniowego przewidzianego przez tę dyrektywę w celu uregulowania prawa pobytu w przyjmującym państwie członkowskim, ale także w szczególne ramy *stopniowego systemu utrzymywania statusu pracownika*, którego celem jest zabezpieczenie prawa pobytu i dostępu do świadczeń z zakresu pomocy społecznej [28]. Ustanawiając taki system, dyrektywa 2004/38 sama uwzględnia rozmaite czynniki charakteryzujące indywidualną sytuację każdego wnioskującego o świadczenie z zakresu pomocy społecznej, a w szczególności okres wykonywania działalności zarobkowej [29], a także, w zakresie analizowanego przepisu, *stopień przewidywalności takiego okresu* [30]. Jak orzekł Trybunał, ów stopniowy system pozwala zainteresowanym obywatelom na jednoznaczne zidentyfikowanie przysługujących im praw i spoczywających na nich obowiązków, z zachowaniem zgodności z zasadą proporcjonalności i bez powodowania nadmiernych kosztów po stronie systemu ubezpieczeń społecznych przyjmującego państwa członkowskiego [31].

46. Wykładnia drugiego przypadku przewidzianego w art. 7 ust. 3 lit. c) dokonana w ten sposób, że dotyczyłby on wyłącznie osób wykonujących pracę na podstawie umowy na czas określony z wyłączeniem osób wykonujących pracę na podstawie innego rodzaju umowy lub wykonujących pracę na własny rachunek, sprzeciwiałaby się celowi dyrektywy 2004/38 [32]. Ponadto wykładnia ustanawiająca rozróżnienie pomiędzy pracownikami w zależności od rodzaju zawartej przez nich umowy o pracę lub wykonywanej przez nich działalności prowadziłaby do nieuzasadnionej różnicy w traktowaniu. Taka różnica w traktowaniu prowadziłaby do „zarezerwowania" podstawowego celu dyrektywy, jakim jest ułatwienie i wzmocnienie korzystania z podstawowego i indywidualnego prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, dla pracowników znajdujących się w bardziej stabilnej sytuacji, ponieważ zawarli umowy o pracę na czas określony lub nieokreślony, a także do wyłączenia innych kategorii pracowników, którzy zawarli umowy bardziej „elastyczne" (w szczególności umowy o pracę w niepełnym wymiarze czasu lub o pracę dorywczą) i tym samym znajdują się w sposób oczywisty w sytuacji podatności na zagrożenia [33].

26 Zobacz opinię rzecznika generalnego Watheleta w sprawie Gusa (C-442/16, EU:C:2017:607, pkt 51, 52). „Ten drugi cel [wynikający z motywu 10] istnieje jednak z powodu pierwszego: ponieważ celem dyrektywy jest ułatwienie wykonywania prawa pobytu, państwa członkowskie uznały, że należy koniecznie zadbać o kontrolę finansowego ciężaru tej wolności".

27 Wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., Ziółkowski i Szeja (C-424/10 i C-425/10, EU:C:2011:866, pkt 38). Zobacz art. 6 i 14 ust. 1 dyrektywy 2004/38 dotyczące prawa pobytu przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy, art. 7 i 14 ust. 2 tej dyrektywy dotyczące prawa pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące oraz art. 16 tej dyrektywy dotyczący prawa stałego pobytu.

28 Wyrok z dnia 15 września 2015 r., Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, pkt 60).

29 Wyrok z dnia 15 września 2015 r., Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, pkt 60).

30 Zobacz pkt 37, 38 niniejszej opinii.

31 Zobacz podobnie wyrok z dnia 15 września 2015 r., Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, pkt 61).

32 Zobacz motywy 3 i 4 dyrektywy 2004/38.

33 Zobacz podobnie Ch. O'Brien, Civis Capitalism Sum: Class as the New Guiding Principle of EU Free Movement Rights, *Common Market Law Review*, vol. 53, 2016, s. 937–978, a w szczególności s. 975: „Equal treatment rights are being reserved for those in the privileged position of work with regular hours and pay, while retention of worker status is harder for those on casual contracts, and for those who struggle to produce evidence of the »genuineness« of their prior work"; N. Nic Shuibhne, Limits Rising, Duties Ascending: The Changing Legal Shape of Union Citizenship, *Common Market Law Review*, vol. 52, 2015, s. 889–938, w szczególności s. 926 i nast.: „Union citizenship looks less like a status rooted in rights and more like an increasingly qualified privilege – with mutable channels of admission, especially where restrictions are not provided or laid down".

47. Podobnie bowiem jak pracownik najemny, który zawarł umowę o pracę na czas określony i który może stracić pracę w wyniku, między innymi, zwolnienia, osoba, która zawarła umowę innego rodzaju [34], może również stracić pracę, a także osoba, która wykonywała działalność na własny rachunek, może zostać zmuszona do zaprzestania tej działalności. W takich okolicznościach taka osoba prawdopodobnie znalazłaby się w sytuacji podatności na zagrożenia porównywalnej do sytuacji pracownika, który zawarł umowę o pracę na czas określony i został zwolniony [35].

48. Czy byłoby uzasadnione w takich okolicznościach, aby wspomniana osoba nie korzystała z takiej samej ochrony w odniesieniu do zachowania prawa pobytu, z jakiej korzysta osoba, która zaprzestała wykonywać pracę najemną w ramach umowy o pracę na czas określony?

49. Nie sądzę. W obu przypadkach osoba pozostaje bez pracy w sposób niezamierzony po utracie pracy z przyczyn od niej niezależnych, po tym, jak wykonywała pracę najemną lub pracę na własny rachunek przez okres krótszy niż rok, a zatem powinna korzystać z ochrony przyznanej przez art. 7 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/38, jeżeli zarejestrowała się jako bezrobotna w odpowiednim urzędzie pracy.

50. Ponadto moim zdaniem nie ma żadnego obiektywnego uzasadnienia dla różnego traktowania prowadzącego do nieprzyznania prawa pobytu osobie, która wykonywała działalność zawodową w charakterze pracownika najemnego lub na własny rachunek przez okres krótszy niż rok w przyjmującym państwie członkowskim, a zatem wniosła wkład do systemu społecznego i podatkowego tego państwa członkowskiego, oraz do przyznania prawa pobytu osobie bezrobotnej, która nigdy nie wykonywała działalności zarobkowej w tym państwie członkowskim i nigdy nie odprowadzała składek do tego systemu społecznego i podatkowego, ale która spełnia warunki określone w art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2004/38 [36].

4. Wykładnia art. 7 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/38 w świetle jego genezy

51. Geneza wspomnianego przepisu pozwala mi na potwierdzenie takiej wykładni. Artykuł 8 ust. 7 lit. c) pierwotnego wniosku Komisji [37] i art. 9 ust. 3 lit. c) rezolucji legislacyjnej Parlamentu Europejskiego [38] dotyczyły tylko sytuacji, w której „osoba pozostała bez pracy w sposób niezamierzony po zakończeniu umowy o pracę na czas określony krótszy niż rok” [39]. Parlament wyłącznie przeniósł treść art. 8 ust. 7 lit. c) pierwotnego wniosku Komisji do art. 9 ust. 3 lit. c) rezolucji legislacyjnej Parlamentu. Poprawka ta została uwzględniona przez Komisję w zmienionym wniosku [40], a następnie przez Radę Unii Europejskiej we wspólnym stanowisku [41]. Jednakże, jak wynika z uzasadnienia wspólnego stanowiska, „brzmienie lit. c) zostało zmienione przez Radę, tak by wyjaśnić, że w takim

34 Jak na przykład umowę na czas nieokreślony lub umowę o pracę dorywczą.

35 W odniesieniu w szczególności do osoby, która zaprzestała prowadzenia działalności na własny rachunek, zob. analogicznie wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, pkt 43).

36 „[…] W takim przypadku obywatele Unii […] nie mogą zostać wydaleni tak długo, jak tylko obywatele Unii mogą dostarczyć dowód, że kontynuują poszukiwanie pracy i mają rzeczywistą szansę bycia zatrudnionym”. W kwestii przysługującej przyjmującemu państwu członkowskiemu możliwości nieprzyznania uprawnienia do pomocy społecznej w takim wypadku, zob. art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38.

37 Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich [COM(2001) 257 wersja ostateczna (Dz.U. 2001, C 270, s. 150)]. Artykuł 8 dotyczył formalności urzędowych dla obywateli.

38 Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich [COM(2001) 257 – C5-0336/2001 – 2001/0111(COD) (Dz.U. 2004, C 43 E, s. 42)].

39 Artykuł 9 był poświęcony warunkom korzystania z prawa pobytu przez okres przekraczający sześć miesięcy.

40 Zobacz art. 7 ust. 2a (poprawka 30). Zmieniony wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich (przedstawiony przez Komisję na podstawie art. 250 ust. 2 traktatu WE), COM/2003/0199 wersja ostateczna – COD 2001/0111.

41 Wspólne stanowisko (WE) nr 6/2004 przyjęte przez Radę 5 grudnia 2003 r. w celu przyjęcia dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia […] w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. 2004, C 54 E, s. 12).

przypadku status pracownika zostaje zachowany przez co najmniej sześć miesięcy". Należy zauważyć, że kolejna zmiana została wprowadzona do tego przepisu poprzez dodanie fragmentu zdania „lub po okresie niezamierzonego bezrobocia przez pierwsze dwanaście miesięcy [pozostał bez pracy w sposób niezamierzony w ciągu pierwszych dwunastu miesięcy]".

52. Moim zdaniem dodanie tego zdania w trakcie prac przygotowawczych nad dyrektywą 2004/38 potwierdza wolę prawodawcy Unii, aby zakresem art. 7 ust. 3 lit. c) tej dyrektywy, który był ograniczony do umów na czas określony, objąć także inne rodzaje umów.

B. Przyjmujące państwo członkowskie nie posiada uprawnienia do uzależnienia zachowania statusu pracownika do wykonywania pracy najemnej przez minimalny okres

53. Rządy duński, niemiecki i francuski podnoszą, że biorąc pod uwagę motyw 10 dyrektywy 2004/38, istnieją sytuacje, w których państwo członkowskie ma uzasadnione powody, by uważać, że dana osoba nie wykonywała pracy najemnej przez wystarczająco długi okres, aby mogła powołać się na art. 7 ust. 3 lit. c) tej dyrektywy. W związku z tym uważają, że organy krajowe muszą mieć możliwość określenia warunków zachowania statusu pracownika.

54. Należy podkreślić, że jak słusznie podniosła Komisja, dyrektywa 2004/38 zawiera wystarczające gwarancje, aby uniknąć nadmiernych kosztów dla systemu zabezpieczenia społecznego przyjmującego państwa członkowskiego, wynikających ze stanowiących nadużycie wniosków o świadczenia socjalne [42].

55. Przypominam w pierwszej kolejności, że zgodnie z art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38 „wszyscy obywatele Unii zamieszkujący na podstawie [wspomnianej] dyrektywy na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego są traktowani na równi z obywatelami tego państwa członkowskiego w zakresie ustanowionym w traktacie". Zatem, kiedy prawo krajowe wyklucza z możliwości korzystania z prawa do świadczeń socjalnych osoby, które wykonywały pracę najemną lub na własny rachunek tylko przez krótki okres, wyłączenia te stosuje się również do pracowników przybyłych z innych państw członkowskich.

56. W drugiej kolejności, art. 7 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/38 ogranicza okres zachowania statusu pracownika, a tym samym korzystania z prawa do równego traktowania, do „[co najmniej] sześci[u] miesięcy". W związku z tym, zachowanie statusu pracownika nie zawsze wiąże się z prawem do uzyskania zasiłku dla bezrobotnych. Prawo do równego traktowania oznacza jedynie, że pracownik musi mieć takie same prawa jak zagwarantowane obywatelom przyjmującego państwa członkowskiego.

57. W trzeciej kolejności, art. 7 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/38 stanowi, że aby zachować status pracownika, dana osoba musi utracić pracę najemną lub na własny rachunek w sposób niezamierzony i zarejestrować się jako osoba bezrobotna w odpowiednim urzędzie pracy. Jak zauważyła Komisja, celem tego wymogu jest zagwarantowanie, aby osoby same nie stawiały się w sposób sztuczny w sytuacji umożliwiającej skorzystanie z prawa do równego traktowania. W tym względzie należy podkreślić, że w niniejszej sprawie w postanowieniu odsyłającym nic nie wskazuje na to, aby N. Tarola skorzystał z art. 7 ust. 3 dyrektywy w sposób stanowiący nadużycie [43].

58. W czwartej i ostatniej kolejności, jest oczywiste, że państwa członkowskie nie mogą uzależnić zachowania statusu pracownika od wykonywania pracy najemnej przez minimalny okres inny niż określony w art. 7 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/38. Odmienne stanowisko umożliwiałoby wprowadzenie dodatkowego ograniczenia nieprzewidzianego przez prawodawcę Unii.

42 W tym właśnie kontekście Trybunał orzekł, że „[u]stanawiając bowiem stopniowy system utrzymywania statusu pracownika, którego celem jest zabezpieczenie prawa pobytu i dostępu do świadczeń z zakresu pomocy społecznej, dyrektywa 2004/38 sama uwzględnia rozmaite czynniki charakteryzujące indywidualną sytuację każdego wnioskodawcy świadczenia z zakresu pomocy społecznej, a w szczególności okres wykonywania działalności zarobkowej". Wyrok z dnia 15 września 2015 r., Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, pkt 60).

43 W tym zakresie, w kwestii pojęcia nadużycia prawa, zobacz moją opinię w sprawie McCarthy i in. (C-202/13, EU:C:2014:345, pkt 108–115).

59. Moim zdaniem z pkt 22–52 niniejszej opinii wyraźnie wynika, że drugi przypadek przewidziany w art. 7 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/38 ma zastosowanie do pracownika, który pozostał bez pracy w sposób niezamierzony w ciągu pierwszych dwunastu miesięcy, niezależnie od charakteru wykonywanej działalności (praca najemna lub na własny rachunek) czy rodzaju zawartej umowy o pracę (na czas określony, na czas nieokreślony lub inny rodzaj umowy).

V. Wnioski

60. W świetle całości powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, aby na przedstawione przez Court of Appeal (sąd apelacyjny, Irlandia) pytanie prejudycjalne odpowiedział następująco:

Artykuł 7 ust. 1 lit. a) i ust. 3 lit c) dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, należy interpretować w ten sposób, że obywatel państwa członkowskiego, który pracował w innym państwie członkowskim przez okres dwóch tygodni, na innej zasadzie niż jako pracownik zatrudniony na czas określony, i który następnie pozostaje bez pracy w sposób niezamierzony, zachowuje status pracownika w rozumieniu tych przepisów.