

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
DÁMASA RUIZA-JARABA COLOMERA  
przedstawiona w dniu 12 marca 2009 r.<sup>1</sup>

## I — Wprowadzenie

1. Na mocy art. 234 WE, Sozialgericht (sąd ds. socjalnych) w Norymberdze skierował do Trybunału trzy pytania prejudycjalne dotyczące wykładni art. 12 i 39 WE oraz ważności art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich<sup>2</sup>. Sąd ten zamierza ustalić, czy obywatel grecki zamieszkały w Niemczech, gdzie wcześniej pracował przez krótki okres czasu, może ubiegać się o świadczenia z pomocy społecznej, po upływie okresu trzech miesięcy pobytu, w czasie gdy aktywnie poszukuje pracy.

2. Przedłożone pytanie związane jest z treścią wyroku w sprawie Collins<sup>3</sup>, w którym Trybunał ustanowił przesłankę, że osoby poszukujące pracy, które korzystają ze swobody przepływu osób, muszą wykazać „związek” z przyjmującym państwem, aby uzyskać dostęp do pomocy społecznej,

podczas gdy dyrektywa 2004/38 odchodzi od tego orzecznictwa i ustanawia zakaz udzielania świadczeń z zakresu pomocy społecznej osobom, które korzystały ze swobody przepływu osób i zamierzają pracować na obszarze innego państwa członkowskiego. Bezterminowe ograniczenie tego uprawnienia oznacza, że dopuszczalna jest odmowa udzielenia świadczeń z pomocy społecznej tym osobom, które nawet jeśli poszukują pracy, posiadają już „związek” z przyjmującym państwem.

## II — Stan faktyczny

A — *Skarga A. Vatsourasa (sprawa C-22/08)*

3. Zgodnie z treścią postanowienia odsyłającego, A. Vatsouras, obywatel grecki, przybył na terytorium Republiki Federalnej Niemiec w marcu 2006 r. celem podjęcia nisko płatnej pracy. W dniu 10 lipca 2006 r., jego sytuacja zmusiła go do złożenia wniosku do Arbeitsgemeinschaft (organu ds. pomocy społecznej, zwanego dalej „ARGE”) o udzielenie zasiłku

1 — Język oryginału: hiszpański.

2 — Dyrektywa 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, 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. L 158, s. 77, oraz sprostowanie w Dz.U. L 229, s. 35).

3 — Wyrok z dnia 23 marca 2004 r. w sprawie C-138/02 Collins, Rec. s. I-2703.

przewidzianego w Sozialgesetzbuch Zweites Buch (niemieckim Kodeksie prawa socjalnego, księga II), który został mu przyznany w dniu 27 lipca 2006 r. w wysokości 169 EUR miesięcznie do dnia 30 listopada 2006 r.

2006 r. rozpoczął pracę, którą wykonywał aż do momentu, w którym został zwolniony w dniu 21 grudnia 2006 r. ze względu na trudności finansowe swojego pracodawcy. W pierwszym dniu bezrobocia wniósł o przyznanie mu zasiłku na podstawie Sozialgesetzbuch Zweites Buch, który został mu przyznany w dniu 15 stycznia 2007 r. do dnia 31 maja 2007 r., w wysokości 670 EUR miesięcznie.

4. W styczniu 2007 r. A. Vatsouras stracił pracę. Świadczenie z pomocy społecznej, przedłużone do dnia 31 maja 2007 r., zostało cofnięte ze skutkiem od dnia 30 kwietnia 2007 r. A. Vatsouras wniósł odwołanie od tej decyzji w trybie administracyjnym, które zostało oddalone w dniu 4 lipca 2007 r. W związku z tym A. Vatsouras wniósł skargę w trybie sądowno-administracyjnym do właściwego sądu i w ramach tego postępowania pojawiło się jedno z pytań prejudycjalnych będących przedmiotem niniejszej sprawy.

5. Należy wskazać, że w dniu 4 czerwca 2007 r. skarżący znalazł nową pracę w Niemczech.

7. Z przyczyn, które nie zostały wyjaśnione w postanowieniu odsyłającym, w dniu 18 kwietnia 2007 r. ARGE uchylili świadczenie z pomocy społecznej udzielone J. Koupatantze, ze skutkiem wstecznym od dnia 28 lutego 2007 r. W dniu 4 maja 2007 r. wniesione zostało odwołanie od tej decyzji w trybie administracyjnym, które zostało oddalone tydzień później. Zgodnie z niemieckim prawem procesowym, w dniu 16 maja 2007 r. J. Koupatantze złożył skargę w trybie sądowno-administracyjnym i w trakcie jej rozpatrywania pojawiło się pytanie prejudycjalne, którego treść jest identyczna z treścią pytania przedłożonego w sprawie C-22/08.

B — Skarga J. Koupatantze (sprawa C-23/08)

6. Przedmiotem postępowania wszczętego przez J. Koupatantze jest również skarga na decyzję ARGE. Powód, posiadający obywatelstwo greckie, przybył na terytorium Niemiec w październiku 2006 r. W dniu 1 listopada

8. Z dniem 1 czerwca 2007 J. Koupatantze podjął nowe zatrudnienie na obszarze Niemiec.

### III — Ramy prawne

#### „Artykuł 18

#### A — *Prawo wspólnotowe*

9. Pierwotne prawo wspólnotowe zawiera status obywateli Unii, którzy korzystają ze swobody przepływu osób, różnicując ich w zależności od tego, czy osoby te podejmują działalność gospodarczą. W tym zakresie właściwe są przepisy art. 12, 18 i 39 WE:

#### „Artykuł 12

W zakresie zastosowania niniejszego Traktatu i bez uszczerbku dla postanowień szczególnych, które on przewiduje, zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową.

Rada, stanowiąc zgodnie z procedurą określoną w artykule 251, może przyjąć wszelkie przepisy w celu zakazania takiej dyskryminacji”.

I - 4590

1. Każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w niniejszym Traktacie i środkach przyjętych w celu jego wykonania.

2. Jeżeli dla osiągnięcia tego celu działanie Wspólnoty okazuje się konieczne, a niniejszy Traktat nie przewiduje niezbędnych kompetencji, Rada może wydać przepisy ułatwiające wykonywanie praw określonych w ustępie 1. Rada stanowi zgodnie z procedurą określoną w artykule 251.

3. Ustępu 2 nie stosuje się do postanowień dotyczących paszportów, dowodów tożsamości, dokumentów pobytowych lub jakichkolwiek dokumentów bądź postanowień dotyczących zabezpieczenia społecznego lub ochrony socjalnej”.

#### „Artykuł 39

1. Zapewnia się swobodę przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty.

2. Swoboda ta obejmuje zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami państw członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy.

na warunkach ustalonych przez Komisję w rozporządzeniach wykonawczych.

3. Z zastrzeżeniem ograniczeń uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego, swoboda ta obejmuje prawo:

4. Postanowienia niniejszego artykułu nie mają zastosowania do zatrudnienia w administracji publicznej”.

a) ubiegania się o rzeczywiście oferowane miejsce pracy;

10. Artykuł 7 dyrektywy 2004/38 w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich określa warunki, na jakich przysługuje prawo pobytu w państwie członkowskim przez okres przekraczający trzy miesiące.

b) swobodnego przemieszczania się w tym celu po terytorium państw członkowskich;

„Artykuł 7

c) przebywania w jednym z państw członkowskich w celu podjęcia tam pracy, zgodnie z przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi dotyczącymi zatrudniania pracowników tego państwa;

Prawo pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące

d) pozostawania na terytorium państwa członkowskiego po ustaniu zatrudnienia,

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; lub

bezrobocia przez pierwsze dwanaście miesięcy i zarejestrował się jako bezrobotny w odpowiednim urzędzie pracy. W takim przypadku status pracownika zostaje zachowany nie dłużej niż przez sześć miesięcy;

b) posiadają wystarczające zasoby dla siebie i członków ich rodziny, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego w okresie pobytu, oraz są objęci pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym w przyjmującym państwie członkowskim;

[...]"

[...]

11. W dziedzinie pomocy społecznej, dyrektywa 2004/38 wprowadza szereg ograniczeń zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową w stosunku do osób zamieszkujących w innym państwie członkowskim. Podczas gdy art. 24 ust. 1 podkreśla zasadę [równego traktowania], to kolejny ustęp tego przepisu ustanawia ograniczenia tej zasady.

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

„Artykuł 24

Równe traktowanie

[...]

c) pozostaje bez pracy w sposób niezamierzony, co jest na należycie odnotowane, po zakończeniu umowy o pracę na czas określony, obejmującej okres krótszy niż rok, lub po okresie niezamierzonego

1. Z zastrzeżeniem specjalnych przepisów wyraźnie określonych w Traktacie i prawie wtórnym wszyscy obywatele Unii zamieszkujący na podstawie niniejszej dyrektywy na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego są traktowani na równi z obywatelami tego państwa członkowskiego w zakresie ustanowionym w Traktacie. Korzystanie

z tego prawa obejmuje członków rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich i posiadają prawo pobytu lub stałego pobytu.

B — *Prawo krajowe*

13. Paragraf 7 ust. 1 Księgi II niemieckiego Sozialgesetzbuch stanowi:

„§ 7

2. W drodze odstępstwa od ust. 1, przyjmujące państwo członkowskie nie jest zobowiązane do przyznania uprawnienia do pomocy społecznej w ciągu pierwszych trzech miesięcy pobytu lub, w określonym przypadku, dłuższego okresu przewidzianego w art. 14 ust. 4 lit. b), ani nie jest zobowiązane — przed nabyciem prawa stałego pobytu — do udzielania pomocy dla pokrycia kosztów utrzymania w czasie studiów, włącznie z kształceniem zawodowym, w postaci stypendiów lub pożyczek studenckich, dla osób niebędących pracownikami najemnymi, osób pracujących na własny rachunek, osób, które zachowują ten status, i członków ich rodziny”.

1. Świadczenia przewidziane w niniejszej księdze udzielane są następującym osobom:

- a) które ukończyły 15 lat, lecz które nie przekroczyły 65 roku życia,
- b) które są zdolne do wykonywania działalności zarobkowej,
- c) które znajdują się w sytuacji wymagającej wsparcia,
- d) których zwyczajowe miejsce pobytu znajduje się na terytorium Republiki Federalnej Niemiec.

12. Dłuższy okres, do którego odnosi się art. 14 dyrektywy dotyczy „obywatel[i] Unii [którzy] wjechali na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego w poszukiwaniu pracy”. Takie osoby nie mogą zostać wydalone tak długo, jak tylko mogą dostarczyć dowód, że kontynuują poszukiwanie pracy i mają rzeczywistą szansę bycia zatrudnionym.

Wyłączeni są obcokrajowcy, których prawo pobytu opiera się na poszukiwaniu pracy, członkowie ich rodzin, jak również beneficjenci, do których odnosi się art. 1 jak również osoby uprawnione do świadczeń na podstawie § 1 ustawy o świadczeniach dla ubiegających się o azyl [...]”.

14. Paragraf 23 ust. 3 księgi XII tej ustawy również stanowi, że w zakresie świadczeń z pomocy społecznej, zagraniczni rezydenci, którzy przekroczyli granice terytorium Niemiec celem uzyskania świadczeń z pomocy społecznej lub w celu poszukiwania pracy, nie są uprawnieni do uzyskania świadczeń wymienionych w tym akcie prawnym.

#### IV — Pytania prejudycjalne

15. W tych okolicznościach, w dniu 22 stycznia 2008 r. Sozialgericht w Norymberdze zwrócił się na podstawie art. 234 WE do Trybunału z dwoma wnioskami o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, których przedmiotem były te same pytania, o następującej treści:

„1) Czy art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/34 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. jest zgodny z art. 12 w związku z art. 39 WE?

2) Na wypadek udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie 1, czy art. 12 w związku z art. 39 WE stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które wyklucza pobieranie świadczeń z zakresu pomocy społecznej przez obywateli Unii, jeżeli przekroczony został maksymalny okres pobytu dopuszczalny zgodnie z art. 6 dyrektywy 2004/34 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. i również zgodnie z innymi przepisami nie przysługuje prawo pobytu?

3) Na wypadek udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie 1, czy art. 12 WE stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które pozbawia obywateli państwa członkowskiego UE nawet świadczeń z zakresu pomocy społecznej, które są przyznawane nielegalnym imigrantom?”.

16. Postanowieniem z dnia 7 kwietnia 2008 r. prezes Trybunału zarządził połączenie tych dwóch spraw ze względu na istniejący między nimi związek przedmiotowy.

17. Uwagi na piśmie przedłożyły rząd duński, rząd niemiecki, rząd niderlandzki i rząd Zjednoczonego Królestwa, jak również Rada, Parlament Europejski i Komisja Europejska.

18. Na rozprawie, która miała miejsce w dniu 4 lutego 2009 r. stawili się celem ustnego przedstawienia swoich stanowisk przedstawiciele rządu Zjednoczonego Królestwa, przedstawiciele Rady, Parlamentu Europejskiego, jak również Komisji Europejskiej.

#### **V — Zagadnienie wstępne: posiadanie przez A. Vatsourasa i J. Koupatantze statusu pracownika**

19. Postanowienie odsyłające wydane przez Socialgericht w Norymberdze sugeruje, że wnioskodawcy w postępowaniu przed sądem krajowym nie posiadają statusu pracowników w rozumieniu art. 39 WE. Ze względu na to, że praca, którą wykonywali A. Vatsouras i J. Koupatantze była krótkoterminowa i nisko wynagradzana, nie podlegają oni ochronie na podstawie swobody przepływu pracowników, lecz jedynie na podstawie klauzuli o niedyskryminacji ustanowionej w art. 12 WE. Niemniej jednak wniosek ten należałoby poddać dalszej analizie i uważnie zbadać jego konsekwencje.

20. Rządy i instytucje wspólnotowe, które wzięły udział w niniejszym postępowaniu, zajęły rozbieżne stanowiska w tym zakresie. Podczas gdy Rada i Republika Federalna Niemiec bronią poglądu, że skarżący posiadają status pracowników, Dania podtrzymuje odmienne stanowisko; z kolei Komisja i Niderlandy twierdzą, że brak jest wystarczających informacji, aby osiągnąć przekonywujące

rozwiązanie w tym zakresie i proponują, aby kwestia ta została rozstrzygnięta przez sąd krajowy. Ze względu na niejednoznaczność stanowiska sądu krajowego<sup>4</sup>, uważam za niezbędne określenie ram sporu, przed przystąpieniem do rozpatrzenia pytań prejudycjalnych.

21. Trybunał zawsze starał się zapobiegać temu, aby zakres swobody przemieszczania się i praw pracowników był odmiennie interpretowany w poszczególnych państwach członkowskich. Począwszy od wyroku w sprawie Unger<sup>5</sup>, Trybunał sformułował szczególną wspólnotową definicję pojęcia „pracownika” w rozumieniu art. 39 WE, kwalifikując jako stosunek pracy taki stosunek, który charakteryzuje się tym, że dana osoba wykonuje przez określony czas na rzecz innej osoby i pod jej kierownictwem określone czynności, w zamian za wynagrodzenie<sup>6</sup>. Trybunał następnie potwierdził, że pojęcie to należy interpretować szeroko, tak aby objąć działalność o bardzo różnym charakterze<sup>7</sup>.

22. W niniejszej sprawie, A. Vatsouras i J. Koupatantze wykonywali działalność, która objęta jest zakresem ustalonego przez

4 — Mimo że sąd w Norymberdze wielokrotnie wskazuje na okazjonalny charakter wykonywanej pracy i na niskie wynagrodzenie otrzymywane z tego tytułu, w drugim pytaniu odnosi się do art. 39 WE, jednoznacznie powołując się na swobodę przepływu pracowników.

5 — Wyrok Trybunału z dnia 19 marca 1964 r. w sprawie 75/63 Unger, Rec. s. 347.

6 — Wyroki: z dnia 3 lipca 1986 r. w sprawie 66/85 Lawrie-Blum, Rec. s. 2121, pkt 16 i 17; z dnia 26 lutego 1992 r. w sprawie C-3/90 Bernini, Rec. s. I-1071, pkt 14; oraz z dnia 7 września 2004 r. w sprawie C-456/02 Trojani, Zb.Orz. s. I-7573, pkt 15.

7 — C. Barnard, *EC Employment Law*, 3<sup>rd</sup> ed., Oxford University Press, Oxford, 2006, s. 172 i 173.



orzecznictwo pojęcia stosunku pracy. Niemniej jednak dwa aspekty utrudniają uznanie ich za pracowników: po pierwsze, krótki czas wykonywania pracy i niskie wynagrodzenie otrzymywane za tę pracę, a po drugie, ustanie zatrudnienia, i brak podjęcia działalności zarobkowej. Kwestie te wymagają uważnej oceny celem ustalenia, czy wnioskodawcy mogą zostać uznani za „pracowników”.

dzenia kwoty, które nie zapewniały jej utrzymania się, co jednak nie przeszkodziło Trybunałowi orzec, że w każdym wypadku, gdy występuje rzeczywiste świadczenie pracy, a dla prawa wspólnotowego nie ma znaczenia motywacja przyświecająca poszukiwaniu pracy. Czynnikiem decydującym dla zastosowania art. 39 WE jest obiektywny charakter wykonywanych zadań, nie zaś kwota otrzymywana przez pracownika tytułem wynagrodzenia.

#### A — Krótkotrwałość stosunku pracy i niskie wynagrodzenie z tytułu stosunku pracy

23. W sytuacji gdy świadczenie pracy na rzecz innej osoby jest tak niewielkie lub tak nieznaczące, że nie przysługuje za nie wynagrodzenie wystarczające do utrzymania się, orzecznictwo opracowało pewne kryteria, od których zależy zastosowanie do niego art. 39 WE. Zgodnie z wyrokiem w sprawie Levin<sup>8</sup>, *wysokość wynagrodzenia* nie stanowi elementu kluczowego przy ocenie czy dana osoba świadczy usługi na rzecz drugiej osoby. Aby ustalić, że dany pracownik objęty jest zakresem art. 39 WE, musi on wykonywać „konkretne i rzeczywiste czynności, z wyłączeniem czynności, których zakres jest na tyle ograniczony, że są one całkowicie marginalne i dodatkowe”<sup>9</sup>. Sprawa Levin dotyczyła obywatelki brytyjskiej, która ubiegała się o zezwolenie na pobyt w Niderlandach, powołując się na swój status pracownika w niepełnym wymiarze czasu pracy. Z postanowienia odsyłającego wynikało, iż D.M. Levin otrzymywała tytułem wynagro-

24. Mimo że wyrok w sprawie Levin pozostawił rozstrzygnięcie tej konkretnej sprawy sądowni krajowemu, z późniejszego orzecznictwa wynika, że pojęcie „konkretne i rzeczywiste czynności” może przybierać bardzo różne formy. Tylko w wyjątkowych okolicznościach stwierdzone zostało, że działalność była „całkowicie marginalna i dodatkowa”. W sprawie Lawrie-Blum<sup>10</sup> przedmiotem oceny było to, czy system odpłatnych praktyk w szkole w niepełnym wymiarze czasu i za bardzo niskim wynagrodzeniem stanowi konkretną i rzeczywistą działalność. W orzeczeniu podkreślono, że uczniowie odbywający praktyki są pracownikami w rozumieniu art. 39 WE, niezależnie od tego czy praktyki są częścią procesu kształcenia<sup>11</sup>. Podobne stanowisko zostało zajęte w sprawie Kranemann<sup>12</sup>, która dotyczyła statusu tymczasowych urzędników, którzy wykonywali zawodowe praktyki prawnicze. W wyroku w tej sprawie odrzucono stanowisko, że art. 39 WE nie znajduje zastosowania do takich osób na tej tylko podstawie, że wynagrodzenie, które było im wypłacane stanowiło jedynie pomoc na pokrycie ich

8 — Wyrok z dnia 23 marca 1982 r. w sprawie 53/81 Levin, Rec. s. 1035.

9 — Ibidem, pkt 17.

10 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Lawrie-Blum.

11 — Ibidem, pkt 19.

12 — Wyrok z dnia 17 marca 2005 r. w sprawie C-109/04, Zb.Orz. s. I-2421.

potrzeb. W wyroku tym odrzucono również pogląd, iż niski poziom wynagrodzenia lub też źródło jego finansowania mają wpływ na przyznanie statusu pracownika w rozumieniu prawa wspólnotowego<sup>13</sup>.

25. Również *czas trwania* stosunku pracy nie jest czynnikiem decydującym dla uznania tego stosunku za konkretny i rzeczywisty. W wyżej przywołanym wyroku w sprawie Levin, wskazano już, że nie wyklucza się zastosowania art. 39 WE do umów w niepełnym wymiarze czasu pracy. W wyroku w sprawie Ninni-Orasche<sup>14</sup> stwierdzono, że zatrudnienie, które trwało przez okres dwóch i pół miesięcy jest wystarczające, aby nadać osobie zatrudnionej status pracownika wspólnotowego. Sąd krajowy wyraził wątpliwość co do dobrej wiary skarżącej w tej sprawie, przywołując szereg czynników, które wskazywały na zachowanie, które mogło stanowić nadużycie, jednakże w wyroku uznano, że owe czynniki są „bez znaczenia”<sup>15</sup> i uwzględniono jedynie rzeczywisty i konkretny charakter wykonywanej pracy.

26. Nie ma natomiast zbyt wielu wskazówek, w jaki sposób należy interpretować pojęcie

„pracy marginalnej i dodatkowej”. Granice zastosowania art. 39 WE zostały określone wyłącznie w sprawie Raulin<sup>16</sup>, poprzez wskazanie, że należy uwzględnić nieregularny charakter pracy i ograniczony czas, przez który były wykonywane rzeczywiste i konkretne czynności w ramach umowy o okazjonalne świadczenie pracy<sup>17</sup>. Praca przez niewielką ilość godzin również wskazuje, na działalność marginalną i dodatkową<sup>18</sup>. Niemniej jednak, wyrok w sprawie Raulin dotyczył umowy o pracę sezonową, która nie w żaden sposób gwarantowała ilości godzin pracy. Był to nietypowy stosunek pracy, na mocy którego pracownik uzyskiwał jedynie *ekspektatywę* świadczenia pracy. Wydaje się logiczne, że jeżeli umowa o pracę tego rodzaju skutkowałaby niewielką ilością pracy, wymóg „rzeczywistej i konkretnej” działalności nie zostałby spełniony.

27. W konsekwencji, z orzecznictwa wynika tendencja do szerokiej wykładni pojęcia „pracownik” w rozumieniu art. 39 WE, obejmującego rzeczywiste i konkretne stosunki pracy przybierające wiele różnych postaci. Bez znaczenia pozostaje okoliczność, że pracownik dopuścił się nadużycia prawa, aby osiągnąć własne cele, gdyż ocenie podlegają wyłącznie obiektywne elementy stosunku pracy, i wyłączone są jedynie sytuacje

13 — Ibidem, pkt 17.

14 — Wyrok z dnia 6 listopada 2003 r. w sprawie C-413/01 Ninni-Orasche, Rec. s. I-13187.

15 — Punkt 31 tego wyroku jasno wyraża to stanowisko: „w odniesieniu do argumentu, że sąd jest zobowiązany do sprawdzenia, w oparciu o okoliczności niniejszej sprawy, czy powódka w sporze przed sądem krajowym nadużyła praw poprzez stworzenie sytuacji, która pozwoliła jej na powoływanie się na status pracownika zgodnie z art. 48 Traktatu, celem uzyskania korzyści, jakie wiążą się z tym statusem, wystarczy wskazać, że ewentualne nadużycie praw przyzanych przez prawo wspólnotowe na mocy postanowień dotyczących swobody przepływu pracowników, zakłada, że osoba zainteresowana jest objęta zakresem *ratione personae* tego Traktatu, dlatego że spełnia wymogi uznania jej za „pracownika” w rozumieniu przywołanego przepisu. Z powyższego wynika, że problem nadużycia prawa nie ma wpływu na odpowiedź udzieloną na pierwsze pytanie.”

16 — Wyrok z dnia 26 lutego 1992 r. w sprawie C-357/89 Raulin, Rec. s. I-1027.

17 — Ibidem, pkt 14.

18 — Ibidem,

oczywiście *marginalne*, które trudno byłoby uznać za wykonywanie pracy na rzecz innej osoby<sup>19</sup>.

28. W ten sposób A. Vatsouras i J. Koupatantze są pracownikami, którzy wykonywali „rzeczywiste i konkretne czynności”. A. Vatsouras znalazł pracę po tym jak przybył na terytorium niemieckie<sup>20</sup> i utrzymał tę pracę przez okres krótszy niż rok. Otrzymywał 169 EUR miesięcznie zasiłku na swoje utrzymanie. Jeżeli ta kwota pokrywała różnicę między jego wynagrodzeniem a średnim minimalnym wynagrodzeniem, pozwalającym na utrzymanie się w Niemczech, to można założyć, że wynagrodzenie, które otrzymywał było nieznacznie niższe niż minimalne wynagrodzenie pozwalające na utrzymanie się. Wyrok w sprawie Lawrie-Blum nie przesądził jednoznacznie czy zatrudnienie na czas określony za wynagrodzeniem niższym niż wynagrodzenie minimalne stanowi rzeczywisty i konkretny stosunek pracy. Niemniej jednak łączna wykładnia tego orzeczenia i wyroku w sprawie Ninni-Orasche, w którym art. 39 WE został zastosowany do zatrudnienia, które trwało łącznie przez okres dwóch i pół miesiąca, przemawia za wcześniej wyrażonym poglądem, zgodnie z którym wnioskodawcy w niniejszej sprawie mają status pracowników. Wynagrodzenie o *wiele niższe* niż wynagrodzenie minimalne może stanowić podstawę do uznania danej pracy za nie mającą znaczenia, lecz jeśli wynagrodzenie jest tylko *nieznacznie* niższe, i ponadto zatrudnienie trwa przez okres prawie roku, to możliwe jest tylko jedno rozstrzygnięcie:

19 — Orzecznictwo wypowiada się w podobny sposób przy okazji dokonywania wykładni Układu stowarzyszeniowego EWG — Turcja - w wyrokach, w których została zastosowana ta sama doktryna do pracowników tureckich, którzy korzystają ze swobody przemieszczania się. Szeroka wykładnia art. 39 WE odzwierciedlona została w wyrokach: z dnia 26 listopada 1998 r. w sprawie C-1/97 Birden, Rec. s. I-7747, pkt 25; z dnia 19 listopada 2002 r. w sprawie C-188/00 Kurz, Rec. s. I-10691, pkt 33 i 34; oraz z dnia 24 stycznia 2008 r. w sprawie C-294/06 Payir i in., Zb.Orz. s. I-203 pkt 31.

20 — Nie jest podana dokładna data rozpoczęcia stosunku pracy, lecz można wywieść, że skoro wnioskodawca korzystał z pomocy społecznej w dniu 10 lipca 2006 r. to rozpoczął on pracę wkrótce po przybyciu do Niemiec.

A. Vatsouras posiada status „pracownika” chronionego przez prawo wspólnotowe.

29. Podobnie jest w przypadku J. Koupatantze. W tym wypadku sporna jest nie wysokość wynagrodzenia, lecz okres zatrudnienia. Przypominam, że wyrok w sprawie Ninni-Orasche uznał za wystarczający stosunek pracy, który trwał przez okres dwóch i pół miesięcy. Trybunał nie widzi przeszkód w zastosowaniu art. 39 WE nawet do krótkotrwałego i nisko opłacanego zatrudnienia, pod warunkiem, że będzie ono rzeczywiste. Josif Koupatantze pracował zaledwie przez dwa miesiące. Nie stracił jednak pracy z własnej woli lub też w wyniku rozwiązania przez niego umowy o pracę, lecz ze względu na trudności finansowe jego pracodawcy. Ponadto w tym okresie nie ubiegał się o świadczenia z zakresu pomocy społecznej. Zważywszy, że nic nie wskazuje na to, że świadczenie pracy na rzecz innej osoby przez J. Koupatantze miało charakter oczywiście marginalny, należy uznać go za pracownika podlegającego ochronie na podstawie art. 39 WE.

B — *Ustanie stosunku pracy i czasowy zakres stosowania art. 39 ust. 3 lit. d) WE*

30. Należy jeszcze rozstrzygnąć, czy fakt, że obaj wnioskodawcy utracili pracę może w jakikolwiek sposób wpłynąć na bronione przez mnie stanowisko. Artykuł 39 ust. 3 lit. d) WE przewiduje możliwość pozostania przez pracownika w państwie przyjmującym po ustaniu zatrudnienia, lecz uzależnia tę możliwość od spełnienia niedookreślonych warunków<sup>21</sup>. Co za tym idzie, do osób poszukują-

21 — Przywołany przepis poddaje prawo do pozostawania na terytorium danego państwa członkowskiego po ustaniu zatrudnienia „ograniczeniem uzasadnion[ym] względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego” jak również „warunk[om] ustalonym] przez Komisję w rozporządzeniach wykonawczych”.

cych pracy nie znajdują zastosowania ani status prawny wynikający z art. 39 WE, ani przepisy prawa wtórnego, nawet jeśli są one objęte orzecznictwem w tym zakresie, stosującym hybrydowy system wobec osób, które straciły pracę, lecz rzeczywiście poszukują nowego zatrudnienia<sup>22</sup>.

31. Wyrok w sprawie Collins<sup>23</sup> przyjął, że na art. 39 WE mogą powoływać się osoby, które mają związek z przyjmującym państwem członkowskim. W sprawie tej upłynęło siedemnaście lat od czasu, gdy obywatel irlandzki pracował na terytorium Zjednoczonego Królestwa do momentu, gdy zwrócił się o udzielenie mu pomocy w tym państwie. Wyrok w sprawie Collins w oparciu o wcześniejsze orzecznictwo rozwinął pojęcie „związku” między osobą korzystającą ze swobody przemieszczania się i przyjmującym państwem<sup>24</sup>, ponieważ ten, kto był pracownikiem w przyjmującym państwie, powinien nadal korzystać z ochrony przewidzianej przez art. 39 WE, nawet jeśli formalnie nie jest już pracownikiem.

32. Z uwagi na powyższe założenia, pomimo że to do sądu krajowego należy ustalenie okoliczności faktycznych sprawy, nie ulega wątpliwości, że A. Vatsouras i J. Koupatantze wykonywali pracę, przynajmniej im status pracowników w rozumieniu art. 39 WE. Ich działalność nie była ani marginalna ani dodatkowa. Ponadto wykazano, że podjęli się poszukiwania pracy natychmiast po ustaniu

zatrudnienia, co skutkuje automatycznym pojawieniem się związku, oraz tym że przez okres aktywnego poszukiwania pracy mogą powoływać się wobec przyjmującego państwa na swobodę przepływu pracowników.

## VI — Analiza pytań prejudycjalnych w świetle wskazanej powyżej wykładni

33. Mając na uwadze powyższe rozważania proponuję, aby Trybunał uznał, że wnioskodawcy w postępowaniu przed sądem krajowym są pracownikami chronionymi przez art. 39 WE, zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym przez Radę i Republikę Federalną Niemiec.

34. Postanowienie odsyłające wydane przez Sozialgericht w Norymberdze wydaje się przemawiać przeciwko takiemu uznaniu, i na tej podstawie zostało sformułowane pytanie prejudycjalne dotyczące ważności art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38<sup>25</sup>. Przepis ten ma zastosowanie tylko do trzech grup osób, które nie są objęte ochroną przewidzianą przez art. 39 WE i przez wydane na jego podstawie przepisy prawa wtórnego: to jest do osób, które korzystają ze swobody przemieszczania się w okresie trzech pierwszych miesięcy pobytu; do osób poszukujących

22 — Wyroki: z dnia 26 lutego 1991 r. w sprawie C-292/89 Antonissen, Rec. s. I-745; z dnia 26 maja 1993 r. w sprawie C-171/91 Tsiotras, Rec. s. I-2925, pkt 8; z dnia 20 lutego 1997 r. w sprawie C-344/95 Komisja przeciwko Belgii, Rec. s. I-1035, pkt 15; oraz ww. w przypisie 3 w sprawie Collins, pkt 26.

23 — Wyrok przywołany w przypisie poprzedzającym.

24 — Ibid., pkt 27-32.

25 — W części III postanowienia odsyłającego w sprawie C-22/08, Sozialgericht podnosi, że „podjęta przez skarżącego krótkotrwała i nisko opłacana działalność zarobkowa, która nie zapewniała utrzymania się, nie wpłynęła w żaden sposób na prawo pobytu, z takim skutkiem, że należy do niego zastosować art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38”. Przepis ten nie obejmuje jednak pracowników chronionych na mocy art. 39 WE, mimo że znajduje zastosowanie do osób poszukujących pracy. Jednakże sąd krajowy nie skupia się na okoliczności, że wnioskodawcy chcą uzyskać zatrudnienie, lecz na okresie zatrudnienia i na poziomie wynagrodzenia osób, które już nie są pracownikami.

pracy; oraz do uczniów. W odniesieniu do drugiej z wymienionych grup, art. 39 WE stosuje się łącznie z art. 12 WE, poprzez utworzenie systemu hybrydowego opisanego w wyroku w sprawie Collins.

nienia wyczerpującej odpowiedzi, dokonam oceny ważności art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38.

35. Co za tym idzie, w niniejszej sprawie nie można ani powołać się na wspomniany przepis art. 24 ust. 2, ani też kwestionować ważności tego przepisu.

36. Niemniej jednak, drugie pytanie prejudycjalne dotyczy zgodności uregulowania niemieckiego z art. 12 WE w związku z art. 39 WE. W pytaniu tym Sozialgericht dostrzega stosowność powołania się na postanowienia dotyczące swobodnego przepływu pracowników. Tym samym, nawet jeśli art. 12 WE nie znajduje zastosowania w przypadku pracowników, sugeruję, aby Trybunał udzielił odpowiedzi na drugie pytanie prejudycjalne ograniczając swoje rozważania do oceny zgodności prawa niemieckiego z art. 39 WE.

37. Na wypadek gdyby Trybunał nie podzielił proponowanego przeze mnie stanowiska i uznał, że wnioskodawcy nie mają statusu pracowników, pomocniczo i w celu zapew-

38. Sozialgericht zastanawia się nad cofnięciem prawa do świadczeń z zakresu pomocy społecznej na tej podstawie, iż przekroczony został maksymalny okres pobytu przewidzianego w dyrektywie 2004/38. Innymi słowy, sąd krajowy ma wątpliwości co do ważności przepisu wyłączonego zastosowanie przepisów prawa wspólnotowego w sytuacji gdy osoba, która korzystała ze swobody przemieszczania się, traci cechy, które umożliwiły jej korzystanie z tego prawa. W niniejszej sprawie A. Vatsouras i J. Koupatantze nabyli status pracowników określony w art. 39 WE, lecz w wyniku utraty zatrudnienia ich uprawnienia wygasły, w tym wygasło ich prawo do otrzymywania świadczeń z zakresu pomocy społecznej.

39. Aby rozstrzygnąć tę kwestię, Komisja w swoich pisemnych uwagach oparła się na treści art. 7 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/38, który w pełny sposób reguluje sytuację, w jakiej znajdują się skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym. W przypadku gdy pracownik, który skorzystał ze swobody przemieszczania się w okresie krótszym niż rok, pozostaje bez pracy w sposób niezamierzony, dyrektywa 2004/38 gwarantuje mu zachowanie statusu pracownika, i co za tym idzie, prawo pobytu na terytorium przyjmującego państwa, pod warunkiem że „zarejes-

## VII — Drugie pytanie prejudycjalne

trował się jako bezrobotny w odpowiednim urzędzie pracy”. Jeżeli te warunki są spełnione, pracownik zachowuje uprawnienia wynikające z prawa wspólnotowego przez okres nie dłuższy niż sześć miesięcy.

40. Przywołany przepis potwierdza, że w niniejszej sprawie art. 39 WE znajduje pełne zastosowanie. Mimo że wnioskodawcy, pracując i mieszkając [w Niemczech] przez okres krótszy niż rok, nie mogli wykazać związku wymaganego przez orzecznictwo, dla uzyskania przez swobodę przepływu pracowników jej prawdziwego wymiaru, dyrektywa 2004/38 przezwyciężyła ów wymóg, poddając go określonym przesłankom w celu zapobiegania nadużyciom i zapewnienia ochrony stabilności finansów publicznych przyjmujących państw członkowskich<sup>26</sup>.

41. Postanowienie Sozialgericht wskazuje, że zarówno A. Vatsouras, jak i J. Koupatantze stracili stanowiska pracy w sposób niezamierzony przed upływem roku od momentu zatrudnienia. Natomiast postanowienie nie wskazuje, czy wnioskodawcy zarejestrowali się jako bezrobotni w urzędzie pracy, lecz jeżeli miało to miejsce, to znajdzie zastosowanie art. 7 dyrektywy 2004/38. Ustalenie tej kwestii należy do sądu krajowego.

26 — W projekcie dyrektywy 2004/38, Komisja przedstawiła następujące uzasadnienie treści art. 7: „Postanowienia te określają warunki korzystania z prawa pobytu, które nie stanowi prawa absolutnego. Podczas gdy należy ułatwiać korzystanie z tego prawa, fakt, że w chwili obecnej świadczenia z pomocy społecznej nie są objęte prawem wspólnotowym, i co do zasady, nie mogą być przedmiotem »eksportu«, nie pozwala na całkowite zastosowanie zasady równego traktowania w zakresie tych świadczeń, w szczególności wobec tych, którzy nie wykonują działalności zarobkowej i wskutek tego stanowią nadmierne obciążenie dla systemu finansów publicznych przyjmującego państwa członkowskiego”.

42. Jeżeli powyższe warunki zostały spełnione, niemieckie urzędy pracy naruszyły prawo wspólnotowe poprzez pozbawienie skarżących prawa do otrzymywanych świadczeń z pomocy społecznej. Jeżeli podstawą cofnięcia (która w odniesieniu do J. Koupatantze nie została wskazana w postanowieniu odsyłającym) jest utrata prawa do pobytu wskutek braku zatrudnienia, państwo niemieckie ograniczyło swobodę przepływu pracowników, naruszając tym samym zarówno art. 39 WE, jak również art. 7 ust. 2 rozporządzenia (EWG) nr 1612/68<sup>27</sup>. Będąc pracownikami, skarżący muszą być traktowani w taki sam sposób jak każdy inny niemiecki pracownik, włączając w to otrzymywanie świadczeń socjalnych związanych z wykonywaniem pracy. Athanasios Vatsouras ubiega się o zasiłek pokrywający różnicę pomiędzy otrzymywanym wynagrodzeniem a wynagrodzeniem minimalnym zapewniającym utrzymanie się. Natomiast J. Koupatantze wnosi o udzielenie mu zasiłku dla bezrobotnych. Pomimo że są to różne świadczenia, to jednak są one związane ze statusem pracownika, który posiadają obydwaj skarżący.

43. W konsekwencji uregulowanie, które odmawia pracownikom Unii dostępu do świadczeń z pomocy społecznej, w sytuacji gdy pozostają bez pracy i są zarejestrowani w urzędzie pracy po ustaniu zatrudnienia, które trwały mniej niż rok, jest sprzeczne z art. 39 WE.

27 — Rozporządzenie Rady z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty (Dz.U. L 257, s. 2).

**VIII — Pierwsze pytanie prejudycjalne**

44. Na wypadek gdyby Trybunał nie podzielił stanowiska prezentowanego przeze mnie w pkt 23-32 niniejszej opinii, dokonam oceny przedłożonych pytań prejudycjalnych z innego punktu widzenia. Przy założeniu, że A. Vatsouras i J. Koupatantze nie posiadają statusu „pracowników” w rozumieniu art. 39 WE, pytanie dotyczące ważności art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 nabrałoby w pełni znaczenia, gdyż przepis ten byłby sprzeczny z dokonaną przez orzecznictwo wykładnią art. 12 WE w związku z art. 39 WE, stosowanego do osób, które poszukują pracy na postawie swobody przemieszczania się.

45. Wątpliwości Sozialgericht dotyczą samego trzonu dyrektywy 2004/38. Jak wskazywałem powyżej, przywołany art. 24 ust. 2 obejmuje dwie sytuacje zróżnicowane pod względem prawnym. Z jednej strony, dotyczy osób, które ubiegają się o świadczenia na utrzymanie, takie jak stypendia lub pożyczki studenckie, to jest dotyczy uczniów korzystających ze swobody przemieszczania się. Druga sytuacja dotyczy osób, które przebywają na terytorium danego państwa członkowskiego przez okres 3 miesiące lub przez okres niezbędny do aktywnego poszukiwania zatrudnienia. Pierwsza grupa osób może ubiegać się o takiego rodzaju świadczenia z pomocy społecznej jedynie po uzyskaniu prawa do stałego pobytu, które dyrektywa 2004/38 przyznaje im po upływie pięciu lat. Drugiej grupie osób przyznaje się „świadczenia z zakresu pomocy społecznej” z chwilą uzyskania przez nie zatrudnienia.

46. W wyroku w sprawie Förster<sup>28</sup> stwierdzono, że ograniczenia nałożone przez dyrektywę 2004/38 w odniesieniu do uczniów są zgodne z art. 12 i 18 WE. Trybunał nie wypowiedział się jednak w sprawie ważności art. 24 ust. 2 dyrektywy, a jedynie co do ważności przepisów prawa niderlandzkiego, które wprowadzały w życie ów przepis wspólnotowy. W związku z tym Trybunał pośrednio rozstrzygnął kwestię ważności ograniczenia nałożonego na studentów, pozostawiając jednak nierozstrzygniętą kwestię zgodności dyrektywy 2004/38 z Traktem WE w zakresie regulacji odmawiającej osobom poszukującym pracy prawa do świadczeń z pomocy społecznej.

47. Wszystkie państwa członkowskie i instytucje wspólnotowe, które przedłożyły pisemne uwagi w niniejszym postępowaniu, opowiadają się za ważnością art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, posługując się zbieżnymi co do istoty argumentami. Wśród podnoszonych argumentów znajduje się jeden, który w mojej ocenie stanowi rozwinięcie poglądu wyrażonego w wyroku w sprawie Collins i odzwierciedlonego w treści dyrektywy 2004/38.

*A — Artykuł 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 i jego związek z orzecznictwem Trybunału*

48. Brian Francis Collins ubiegał się o zasiłek dla osób poszukujących pracy (jobseeker's

28 — Wyrok z dnia 18 listopada 2008 r. w sprawie C-158/07 Förster, Zb.Orz. s. I-8507.

allowance) w Zjednoczonym Królestwie. Posiadał paszport wydany przez Stany Zjednoczone i po zakończeniu studiów w tym państwie przez pewien czas pracował w Wielkiej Brytanii oraz otrzymał obywatelstwo irlandzkie. Przez okres siedemnastu lat mieszkał w Stanach Zjednoczonych i w Republice Południowej Afryki, po czym powrócił na terytorium Wielkiej Brytanii w poszukiwaniu pracy i zwrócił się o udzielenie mu spornego zasiłku.

49. W opinii wydanej w tej sprawie, opowiedziałem się za wyważoną wykładnią orzecznictwa w sprawie obywatelstwa Unii, tak aby pogodzić zasadę równego traktowania wynikającą z art. 12 WE w związku z art. 39 WE z ryzykiem tzw. „turystyki socjalnej”<sup>29</sup>. W tym celu proponowałem oddalenie roszczeń B. F. Collinsa ze względu na słaby związek, jaki posiadał on z państwem członkowskim, w którym ubiegał się o przyznanie pomocy<sup>30</sup>. Niemniej jednak dopuściłem ochronę osób, które mogą wykazać odpowiedni związek z przyjmującym państwem członkowskim. To stanowisko zostało uwzględnione przez Trybunał, który po przeanalizowaniu w pkt 72 wyroku roli, jaką pełni miejsce zamieszkania w wykazywaniu takiego związku, dodał następnie, że okres czasu „nie może przekraczać tego, co jest niezbędne do tego, by krajowe organy mogły upewnić się, że wnioskodawca naprawdę poszukuje pracy na rynku pracy przyjmującego państwa człon-

kowskiego.” Podsumowując, do przyjmującego państwa należy wykazanie proporcjonalnego charakteru wymaganego okresu zamieszkiwania na jego terytorium, aby zapewnić zgodność przepisów prawa krajowego z prawem wspólnotowym<sup>31</sup>.

50. W przeciwieństwie do studentów, w odniesieniu do których art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 ustanawia wymóg co najmniej pięcioletniego okresu pobytu, status osób, które poszukują pracy jest bardziej niejednoznaczny. W zakresie ustalania długości pobytu na potrzeby wykazywania związku, przepis ten odsyła do art. 14 ust. 4 lit. b), który stanowi, że państwa członkowskie nie mogą stosować wydalenia wobec obywateli Unii lub członków ich rodziny, jeżeli „wjechali na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego w poszukiwaniu pracy”. W takim przypadku nie można zastosować jakiegokolwiek ograniczenia tak długo, jak tylko zainteresowani mogą dostarczyć dowód, że „kontynuują poszukiwanie pracy i mają rzeczywistą szansę bycia zatrudnionym”.

29 — Punkt 64 i 65 opinii.

30 — Punkt 75 opinii.

31 — Podobnie następujące wyroki: z dnia 7 września 2004 w sprawie C-456/02 Trojani, Zb.Orz. s. I-7573), pkt 42-45; oraz z dnia 15 września 2005 r. w sprawie C-258/04 Ioannidis Ioannidis, Zb.Orz. s. I-8275, pkt 29. W sprawie tych dwóch wyroków oraz wymogu wykazania związku wypowiedział się E. Muir, Statut et droits du demandeur d'emploi-travailleur-citoyen: confusion ou rationalisation?, w: *Revue du Droit de l'Union Européenne*, 2, 2004, s. 270-272; oraz S. O'Leary, Developing an Ever Closer Union between the Peoples of Europe? A Reappraisal of the Case Law of the Court of Justice on the Free Movement of Persons and EU Citizenship, w *Yearbook of European Law*, Cambridge 2008, s. 185 i 186.



51. W świetle tych ram prawnych, sąd krajowy wskazuje na dwie możliwe interpretacje zakwestionowanego przepisu.

52. Po pierwsze można przyjąć, że art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 ustanawia ograniczenie bez żadnego limitu czasowego, pod warunkiem że obywatel Unii próbuje znaleźć pracę. Jeżeli art. 14 zakazuje wydalenia, w przypadku gdy zainteresowany próbuje znaleźć zatrudnienie, taki okres czasu, w połączeniu z treścią przywołanego art. 24 ust. 2 stanowiłby odejście od wyroku w sprawie Collins, ponieważ oznaczałby zakaz dostępu do świadczeń z zakresu pomocy społecznej, niezależnie od jakiegokolwiek związku z przyjmującym państwem członkowskim.

53. Po drugie można wnosić, że art. 24 ust. 2 odsyła w sposób dorozumiany do okresu niezbędnego do uzyskania stałego pobytu, tak jak ma to miejsce w przypadku uczniów. W ten sposób, po upływie pięciu lat pobytu na terytorium państwa członkowskiego, osoba, która wciąż usiłuje znaleźć pracę, uzyskuje dostęp do świadczeń z pomocy społecznej.

54. Żadna z tych dwóch interpretacji nie wydaje się przekonująca. Pierwsza jest w sposób oczywisty sprzeczna z wyrokiem w sprawie Collins<sup>32</sup>, gdyż okres przedłużający się [bezterminowo] *sine die* nie gwarantuje pewności prawa, ani też nie jest zgodna z celami dyrektywy 2004/38, która aspiruje do ustabilizowania danej dziedziny prawa wspólnotowego, która jest bardzo bliska prawom podstawowym obywateli Unii. Druga interpretacja nie przekonuje, gdyż nie miałoby sensu, aby dyrektywa różnicowała sytuację uczniów i osób poszukujących pracy, by potem ustanawiać wobec nich identyczne konsekwencje prawne. Jeżeli w statusie obydwu grup istniałaby taka różnica, to bezcelowym byłoby, aby przepisy nadawały tym dwóm grupom takie same skutki. Taka interpretacja nie byłaby zgodna z intencjami przyświecającymi tym, którzy przyjmowali ten akt prawny, i nie oparłaby się wykładni systemowej tych przepisów.

55. Przeciwnie, dyrektywa 2004/38 milczy w tym zakresie właśnie dlatego, że uznaje, iż osoby, które pragną pracować objęte są szczególnym systemem. Po upływie pierwszych trzech miesięcy pobytu, system ten nie jest poddany wymogowi pięcioletniego zamieszkania, tak jak w przypadku uczniów i nie pozostawia tych osób w legislacyjnej

32 — Możliwa jest obrona stanowiska, że dyrektywa nie kontynuuje doktryny Collins, gdyż została przyjęta w dniu 29 kwietnia 2004 r. — w niedługim czasie po dacie orzeczenia wydanego w dniu 23 marca 2004 r.. Niemniej jednak opinia w tej sprawie została przeze mnie przedstawiona w dniu 10 lipca 2003 r., kiedy trwały negocjacje nad projektem dyrektywy. Wyrażam wątpliwość, że instytucje wspólnotowe, przyjmując tekst tego aktu prawnego, nie znały implikacji wynikających z wyroku Trybunału.

próżni w czasie, gdy starają się one znaleźć zatrudnienie. W tym zakresie podzielałam stanowisko Rady, że kwestionowany przepis nie ustanawia sztywnego kryterium w celu wykazania związku wymaganego na mocy wyroku w sprawie Collins. Zdając sobie sprawę, że osoba poszukująca pracy znajduje się w połowie drogi między działalnością zarobkową i niezarobkową, dyrektywa pozostawia ustawodawcom krajowym swobodę znalezienia odpowiedniej równowagi<sup>33</sup>. Do Trybunału należy zaś ostatecznie rozstrzygnięcie, czy rozwiązania przyjęte na poziomie krajowym są zgodne z Traktatami i dyrektywą 2004/38. Potwierdza to nie tylko ważność art. 24 ust. 2 dyrektywy, lecz również umożliwia wykładnię tych przepisów zgodnie z orzecznictwem Trybunału.

56. Fakt, że kwestionowane świadczenia, jak to podnosi Zjednoczone Królestwo, stanowiły środki mające szczególnie na celu wejście osoby uprawnionej na rynek pracy, nie wpływa na powyższe rozstrzygnięcie. Wystarczające jest, że zasilek ułatwia wejście na rynek pracy, o ile wnioskodawca wykaże, zgodnie z wyrokiem w sprawie Collins, iż posiada związek z przyjmującym państwem<sup>34</sup>. Faktycznie, na rozprawie, przedstawiciel rządu Zjednoczonego Królestwa przyznał, że

świadczenia z pomocy społecznej, w świetle pogłębionej analizy, mogą zostać uznane za instrumenty wspierające wejście na rynek pracy.

57. Co za tym idzie, cel udzielenia pomocy musi być analizowany biorąc pod uwagę *skutki tej pomocy*, nie zaś formalną strukturę takiego świadczenia. W przeciwnym wypadku, łatwo byłoby uniknąć stosowania zasad wynikających z wyroku w sprawie Collins, gdyż wystarczyłoby, że przepisy regulujące udzielenie świadczenia nie zawierałyby jakiegokolwiek odniesienia do tego, że ich celem jest reintegracja zawodowa, tym samym odmawiając ich udzielenia obywatelom Unii, którzy korzystają ze swobody przemieszczania się, aby znaleźć zatrudnienie. Takie podejście, pomimo tego co podnosi Komisja, prowadzi mnie do wniosku, że, mogą istnieć środki „pomocy społecznej” wskazane w art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, które sprzyjają wejściu na rynek pracy. W tych okolicznościach wyrok w sprawie Collins nakazuje stosować art. 39 WE i udzielić ochrony z tytułu pomocy społecznej osobom poszukującym pracy na terytorium Unii.

58. W niniejszej sprawie stwierdzone zostało, że zadaniem ARGE jest reintegracja zawodowa na rynku pracy, gdyż organ ten został powołany dla realizacji tych samych celów co Sozialgesetzbuches II (SGB II). Pełna nazwa tego podmiotu (Die Arbeitsgemeinschaft zur

33 — O. Golyner, „Jobseeker’ rights in the European Union: challenges of changing the paradigm of social solidarity”, *European Law Review*, 30, 2005 r., s. 118-120; C. Barnard, *The Substantive Law of the EU*, 2<sup>nd</sup> ed., Oxford University Press, Oxford, 2007 r., s. 301; oraz E. Spaventa, *Free Movement of Persons in the European Union*, Haga, Kluwer 2007 r., s. 5.

34 — Wyrok w sprawie Collins, ww., pkt 68.

Arbeitsmarktintegration Nürnberg) odzwierciedla funkcje integracyjne pełnione przez ten podmiot<sup>35</sup>.

59. Wreszcie to do sądu krajowego należało ustalenie, czy dochodzone świadczenie z zakresu pomocy społecznej służy osiągnięciu tego celu.

*B — Artykuł 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 i jego zastosowanie w niniejszej sprawie*

60. Jeżeli Trybunał podzieli wyrażoną przeze mnie opinię, odpowiedź udzielona Sozialgericht powinna zostać oparta nie tyle na przepisie, którego ważność jest rozpatrywana, lecz na orzecznictwie w tym przedmiocie. Jeżeli prawo krajowe może ustanawiać wymogi dla wykazania istnienia związku między przyjmującym państwem a osobą poszukującą pracy, sąd krajowy musi ocenić, czy takie wymogi spełniają kryteria wskazane w pkt 72 wyroku w sprawie Collins.

35 — Urząd ds. pomocy społecznej dla integracji na rynku pracy w Norymberdze ([http://www.nuernberg.de/schluesel/aemter\\_info/ref5/sha/arge.html](http://www.nuernberg.de/schluesel/aemter_info/ref5/sha/arge.html)).

61. Z treści postanowienia odsyłającego można wywieść, że Republika Federalna Niemiec zakazuje udzielania pomocy osobom, które przybywają na jej obszar celem poszukiwania pracy<sup>36</sup>. Uregulowanie krajowe jest oparte o bardziej restrykcyjną interpretację art. 24 ust. 2 dyrektywy, którą już poddałem krytyce powyżej. Przepisy prawa krajowego w żaden sposób nie pozwalają uwzględnić możliwości wykazania przez A. Vatsouras i J. Koupantatze związku z terytorium niemieckim, w związku z czym należy stwierdzić niezgodność przepisów krajowych z Traktatem WE, tak jak interpretuje go Trybunał w sprawie Collins.

62. W tym zakresie uważam za istotne podkreślenie różnicy między niniejszą sprawą a sprawą Collins, która dotyczyła obywatela Unii, nieobecnego przez okres siedemnastu lat, który utracił związek z przyjmującym państwem członkowskim, podczas gdy skarżący w postępowaniu przed Sozialgericht w Norymberdze przybyli do Niemiec, gdzie bardzo szybko znaleźli pracę. Niemniej jednak Trybunał mógłby uznać, że wykonywana praca miała charakter „marginalny i dodatkowy” — aczkolwiek świadczenie pracy na cudzą rzecz, jakkolwiek skromna by ona nie była, wykazuje, że osoby, które ją wykonują, są zdolne na nawiązania stosunku pracy. Dodatkowo, A. Vatsouras wykonywał swoje obowiązki pracownicze przez okres prawie jednego roku, co oznacza, że jego przybycie do Republiki Federalnej Niemiec

36 — Paragraf 7, ust. 1 księgi II i § 23 ust. 3 księgi XII Sozialgesetzbuch.

nie może zostać uznane za turystykę socjalną. W przypadku J. Koupatantze, mimo że nie podano informacji o rodzaju wykonywanej przez niego pracy, ani też o wynagrodzeniu, jakie za nią otrzymywał, nic nie wskazuje na to, by jego praca miała charakter fikcyjny, gdyż ustala z przyczyn od niego niezależnych. Ponadto obaj wnioskodawcy ponownie nawiązali zatrudnienie po dacie cofnięcia prawa do świadczeń, co wskazuje, że rzeczywistość i skutecznie poszukiwali pracy przez rozsądny okres czasu.

wcześniej zatrudniona za wynagrodzeniem, co zwiększa jej szanse znalezienia nowego miejsca pracy. Do sądu krajowego należy ustalenie czy w odniesieniu do skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym występuje związek o takim charakterze.

## IX — Pozostałe pytania prejudycjalne

63. Takie okoliczności dowodzą, że wnioskodawcy znajdowali się w korzystniejszej sytuacji, aby uzyskać nowe miejsce pracy, zważywszy na wcześniejsze zajęcie o charakterze zarobkowym. Osoba, która próbuje wejść na rynek pracy posiada lepsze perspektywy, jeśli może wykazać, że w przeszłości wykonywała obowiązki związane z pracą zarobkową. Ponadto jeżeli doszło do wymiany świadczeń, nawet w minimalnym zakresie, to tym samym jest jeszcze bardziej uzasadnione zastosowanie Traktatu WE. W konsekwencji, w takim przypadku jak A. Vatsourasa i J. Koupatantze, gdzie miało miejsce wykonywanie działalności zarobkowej w okresie pierwszych miesięcy po przybyciu na terytorium Niemiec, trudno byłoby uznać te osoby za zwykłych „poszukujących pracy”, nawet jeśli następnie stracili oni pracę.

64. Wszystkie powyższe elementy skłaniają mnie do stwierdzenia, że istnieje związek w rozumieniu wyroku w sprawie Collins w sytuacji, gdy osoba poszukująca pracy była

65. Na wypadek gdyby Trybunał nie podzielił stanowiska, że A. Vatsouras i J. Koupatantze posiadają status pracowników, proponowana przeze mnie interpretacja art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 dostarczy odpowiedzi zarówno na pierwsze jak i na drugie pytanie przedłożone przez Sozialgericht.

66. W odniesieniu do pytania trzeciego, prawo wspólnotowe nie ustanawia kryteriów, aby rozstrzygnąć różnice w traktowaniu obywateli Unii i osób pochodzących z państw trzecich, które podlegają prawu przyjmującego państwa członkowskiego. Zamierzeniem art. 12 WE jest wyeliminowanie dyskryminacji między obywatelami Unii i obywatelami przyjmującego państwa, lecz przepis ten nie dostarcza wskazówek, w jaki sposób wykluczyć dyskryminację, którą wskazuje sąd krajowy. Wobec tego nie ma konieczności udzielenia odpowiedzi na trzecie pytanie.

## X — Wnioski

67. Mając na uwadze powyższe proponuję, aby Trybunał udzielił na pytania przedłożone przez Socialgericht Nürnberg następującej odpowiedzi:

1. Artykuł 39 WE w związku z art. 7 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/38 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. jest niezgodny z przepisami krajowymi, które odmawiają dostępu pracownikom z Unii Europejskiej do świadczeń z zakresu pomocy społecznej w sytuacji gdy pozostają bez pracy, lecz prawidłowo zarejestrowali się jako bezrobotni w urzędzie pracy, po ustaniu zatrudnienia trwającego krócej niż rok.
2. Ocena przedłożonego pytania nie wykazała żadnego elementu, który mógłby wpłynąć na ważność art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r.
3. Istnieje związek pomiędzy osobą poszukującą pracy a przyjmującym państwem w sytuacji, gdy wcześniej wykonywana była praca zarobkowa, która zwiększa szanse na uzyskanie nowego zatrudnienia. Do sądu krajowego należy ustalenie, czy związek taki występuje w odniesieniu do wnioskodawców w postępowaniu przed sądem krajowym.