



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 11 kwietnia 2019 r.*

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 i osoby prowadzące działalność na własny rachunek – 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 – Prawo do zasiłku dla bezrobotnych (*jobseeker's allowance*)

W sprawie C-483/17

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Court of Appeal (sąd apelacyjny, Irlandia) postanowieniem z dnia 2 sierpnia 2017 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 9 sierpnia 2017 r., w postępowaniu:

Neculai Tarola

przeciwko

Minister for Social Protection,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: M. Vilaras (sprawozdawca), prezes czwartej izby, pełniący obowiązki prezesa trzeciej izby, J. Malenovský, L. Bay Larsen, M. Safjan i D. Šváby, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Szpunar,

sekretarz: L. Hewlett, główna administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 6 września 2018 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu N. Taroli przez C. Stamatescu, solicitor, oraz D. Shortalla, BL,
- w imieniu Irlandii przez M. Browne, G. Hodge, T. Joyce'a oraz M. Tierneya, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez E. Barrington, SC, oraz D. Dodda, BL,
- w imieniu rządu czeskiego przez M. Smolka, J. Pavliša oraz J. Vláčila, działających w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: angielski.

- w imieniu rządu duńskiego przez P.Z.L. Ngo, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu niemieckiego przez D. Klebsa, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu francuskiego przez D. Colasa oraz R. Coesme'a, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez E. Montaguti, M. Kellerbauera oraz J. Tomkina, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 15 listopada 2018 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 7 ust. 1 lit. a) i art. 7 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 (Dz.U. 2004, L 158, s. 77).
- 2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu między Neculaiem Tarolą a Minister for Social Protection (ministrem ds. ochrony socjalnej, Irlandia), dotyczącego oddalenia przez tego ostatniego wniosku o przyznanie zasiłku dla bezrobotnych (*jobseeker's allowance*).

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Motywy 3, 9, 10 i 20 dyrektywy 2004/38 stanowią:
 - „(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 nie przekraczający 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 [...].
 - (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.

[...]

(20) Zgodnie z zakazem dyskryminacji ze względu na przynależność państwową wszyscy obywatele Unii i członkowie ich rodzin zamieszkujący w państwie członkowskim na podstawie niniejszej dyrektywy powinni korzystać w tym państwie członkowskim z równego traktowania, jak jego obywatele w dziedzinach objętych traktatem, z zastrzeżeniem szczególnych postanowień wyraźnie sformułowanych w traktacie lub prawie wtórnym”.

4 Artykuł 1 tej dyrektywy stanowi:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia:

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

[...]”.

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

„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 pracownikiem najemnym lub osobą pracującą na własny rachunek, zachowuje status pracownika najemnego lub osoby pracującej na własny rachunek w następujących okolicznościach:

a) jest okresowo niezdolny do pracy w wyniku choroby lub wypadku;

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

d) podejmuje kształcenie zawodowe. O ile obywatel Unii nie jest bezrobotny, zachowanie statusu pracownika wymaga, aby kształcenie było związane z poprzednim zatrudnieniem”.

6 Artykuł 14 dyrektywy 2004/38, zatytułowany „Zachowanie prawa pobytu”, stanowi:

„1. Obywatele Unii i członkowie ich rodziny posiadają prawo pobytu przewidziane w art. 6 tak długo, dopóki nie staną się nieracjonalnym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim.

2. Obywatele Unii i członkowie ich rodziny posiadają prawo pobytu przewidziane w art. 7, 12 i 13 tak długo, dopóki spełniają warunki w nich określone.

[...]”.

- 7 Artykuł 24 tej dyrektywy, zatytułowany „Równe traktowanie”, w ust. 1 stanowi:

„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”.

Prawo irlandzkie

- 8 Artykuł 6 ust. 2 lit. a) i c) European Communities (Free Movement of Persons) (n° 2) Regulations 2006 [rozporządzenia w sprawie Wspólnot Europejskich (swobodny przepływ osób) (nr 2) z 2006 r.] (zwanego dalej „rozporządzeniem z 2006 r.”), w którym transponowano 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 tej lit. a), jeżeli

[...]

- (ii) pozostaje bez pracy w sposób niezamierzony, co należycie stwierdzono, 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 w [odpowiednim urzędzie] FÁS [Foras Áiseanna Saothair (urzędu ds. kształcenia i zatrudnienia, Irlandia)] [...]

- (iii) z zastrzeżeniem lit. d) pozostaje bez pracy w sposób niezamierzony, co należycie stwierdzono, 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 ministerstwa spraw społecznych i rodzinnych oraz w [odpowiednim urzędzie] FÁS [...]”.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

- 9 Skarżący w postępowaniu głównym jest obywatelem rumuńskim, który po raz pierwszy przyjechał do Irlandii w maju 2007 r., gdzie był zatrudniony od dnia 5 do dnia 30 lipca 2007 r., a następnie od dnia 15 sierpnia do dnia 14 września 2007 r. O ile nie wykazano, że zamieszkiwał on w Irlandii w latach od 2007 do 2013, o tyle jest bezsporne, że był ponownie zatrudniony w Irlandii od dnia 22 lipca do dnia 24 września 2013 r., a następnie od dnia 8 do dnia 22 lipca 2014 r., i że pobierał, tytułem tego ostatniego zatrudnienia, wynagrodzenie w wysokości 1309 EUR. Pracował również na własny rachunek jako niezależny podwykonawca od dnia 17 listopada do 5 grudnia 2014 r.
- 10 W dniu 21 września 2013 r. skarżący w postępowaniu głównym wniósł do ministra ds. ochrony socjalnej wnioski o przyznanie zasiłku dla bezrobotnych (*jobseeker's allowance*), który oddalono ze względu na to, że nie wykazał on ani stałego zamieszkania w Irlandii, ani posiadania niezbędnych środków w okresie od dnia 15 września 2007 r. do dnia 22 lipca 2013 r.

- 11 W dniu 26 listopada 2013 r. złożył on zatem wniosek o przyznanie uzupełniającego zasiłku z pomocy społecznej (*supplementary welfare allowance*), który również został oddalony ze względu na to, że nie mógł on przedstawić dowodów wykazujących, w jaki sposób opłacił swoje utrzymanie i czynsz w okresie od września 2013 r. do dnia 14 kwietnia 2014 r.
- 12 W dniu 6 listopada 2014 r. skarżący w postępowaniu głównym złożył drugi wniosek o przyznanie zasiłku dla bezrobotnych, który został oddalony w dniu 26 listopada 2014 r. ze względu na to, że od chwili przyjazdu do Irlandii nie pracował on przez okres ponad roku i że przedstawione przez niego dowody nie wystarczały, aby wykazać, że stale zamieszkiwał w tym państwie członkowskim.
- 13 W konsekwencji skarżący w postępowaniu głównym wniósł rewizję od decyzji z dnia 26 listopada 2014 r. do ministra ds. ochrony socjalnej, który oddalił ją ze względu na to, że krótki okres jego pracy w lipcu 2014 r. nie może podważyć stwierdzenia, zgodnie z którym nie zamieszkiwał on stale w Irlandii.
- 14 W dniu 10 marca 2015 r. wniósł on do ministra ds. ochrony socjalnej o ponowne rozpatrzenie decyzji z dnia 26 listopada 2014 r., podnosząc w szczególności, że na mocy art. 7 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/38 ma on prawo zamieszkiwać w Irlandii jako pracownik przez okres sześciu miesięcy następujących po ustaniu jego działalności zawodowej w lipcu 2014 r. Wniosek ten został oddalony decyzją z dnia 31 marca 2015 r. ze względu na to, że od chwili przyjazdu do Irlandii nie pracował on przez okres roku i nie dysponował środkami wystarczającymi do zaspokojenia swoich potrzeb.
- 15 Skarżący w postępowaniu głównym wniósł skargę na tę decyzję przed High Court (sąd wyższej instancji, Irlandia), którą oddalono w dniu 20 kwietnia 2016 r. ze względu na to, że nie spełnił on przesłanek określonych w art. 6 ust. 2 lit. c) ppkt (iii) rozporządzenia z 2006 r. High Court (sąd wyższej instancji) orzekł, że skarżącego w postępowaniu głównym nie można uznać za „pracownika” i, w konsekwencji, za osobę stale zamieszkującą w Irlandii dla celów ubiegania się o pomoc społeczną z tego tytułu. High Court (sąd wyższej instancji) stwierdził bowiem, że przepis ten dotyczy wyłącznie osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na czas określony krótszy niż rok. Stwierdził on także, że okres pracy wykonywanej przez skarżącego w postępowaniu głównym od dnia 8 do dnia 22 lipca 2014 r. nie może zostać uznany za pracę wykonywaną na mocy umowy o pracę na czas określony w rozumieniu wspomnianego przepisu i że do tej ostatniej ma zastosowanie art. 6 ust. 2 lit. c) ppkt (ii) rozporządzenia z 2006 r. Z powyższego High Court (sąd wyższej instancji) wywiódł, że skarżący w postępowaniu głównym nie wykazał, iż pracował w sposób nieprzerwany przez okres roku przed złożeniem wniosku o zasiłek z pomocy społecznej, w związku z czym minister ds. ochrony socjalnej zasadnie oddalił ten wniosek.
- 16 W dniu 5 maja 2016 r. skarżący w postępowaniu głównym złożył apelację do sądu odsyłającego, Court of Appeal (sądu apelacyjnego, Irlandia), który stwierdził, że zasadniczą kwestią w sporze rozpatrywanym w postępowaniu głównym jest kwestia, czy osoba, która pracowała przez okres krótszy niż rok, zachowuje status pracownika w rozumieniu art. 7 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/38.
- 17 Court of Appeal (sąd apelacyjny) wskazał przede wszystkim, że zgodnie z prawem Unii osoby otrzymujące świadczenia socjalne powinny pobierać je w państwie członkowskim pochodzenia, jak ma wynikać z motywu 10 oraz z art. 7 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/38. Osoby korzystające z prawa pobytu nie powinny stanowić nadmiernego ciężaru dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim podczas pierwszego okresu pobytu, a korzystanie ze wspomnianego prawa przez okres przekraczający trzy miesiące powinno podlegać określonym przesłankom. Court of Appeal (sąd apelacyjny) podkreśla jednak, że w art. 7 wspomnianej dyrektywy wdrożono art. 45 TFUE, w związku z czym orzecznictwo Trybunału dotyczące pojęcia pracownika, które zawsze interpretowano szeroko, ma zastosowanie.

- 18 W konsekwencji Court of Appeal (sąd apelacyjny) dąży do ustalenia, czy należy stwierdzić, że skarżący w postępowaniu głównym zachował status pracownika w rozumieniu art. 7 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/38 ze względu na to, że pracował przez okres dwóch tygodni w lipcu 2014 r., w związku z czym co do zasady ma prawo otrzymywać zasiłek dla bezrobotnych w zakresie, w jakim w sposób niezamierzony stał się bezrobotny i zarejestrował się jako taki.
- 19 W tym względzie sąd odsyłający podkreśla, że o ile skarżący w postępowaniu głównym nie twierdzi już przed sądem odsyłającym, jak czynił to przed High Court (sądem wyższej instancji), że pracował na podstawie umowy na czas określony w owym okresie, o tyle podnosi, że ze względu na to, iż w art. 7 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/38 posłużono się spójnikiem opisującym alternatywę rozłączną „lub”, przepis ten obejmuje dwie odrębne sytuacje. Część pierwsza tego przepisu („pozostaje bez pracy w sposób niezamierzony, co jest należyście odnotowane, po zakończeniu umowy o pracę na czas określony, obejmującej okres krótszy niż rok”) dotyczy ustania umów o pracę zawartych na czas określony krótszy niż rok, podczas gdy część druga („po okresie niezamierzonego bezrobocia przez pierwsze dwanaście miesięcy”) nie dotyczy ustania umów o pracę zawartych na czas określony, lecz ustania umów o pracę zawartych na okres przekraczający rok, które miało miejsce podczas pierwszych dwunastu miesięcy zatrudnienia danej osoby. Powyższe rozróżnienie miałyby potwierdzać okoliczność, że część pierwsza wspomnianego przepisu odnosi się do bezrobocia, „co jest należyście odnotowane”, podczas gdy część druga wymaga, by pracownik „zarejestrował się jako bezrobotny w odpowiednim urzędzie pracy”. Nie ma zaś potrzeby ustanawiania takiego wymogu w wypadku „należyście odnotowanego” bezrobocia danej osoby.
- 20 Sąd odsyłający powziął jednak wątpliwości co do prawidłowości takiego sposobu wykładni. Wskazał on przede wszystkim, że wykładnia wskazana przez skarżącego w postępowaniu głównym nie umożliwia określenia, czy wyrażenie „pierwsze dwanaście miesięcy” dotyczy okresu następującego po przyjeździe do przyjmującego państwa członkowskiego lub okresu zatrudnienia we wspomnianym państwie członkowskim. Ponadto podkreśla także, że taki sposób wykładni trudno jest pogodzić z jednym z celów dyrektywy 2004/38, a mianowicie zapewnieniem właściwej równowagi między – z jednej strony – zagwarantowaniem swobodnego przepływu pracowników, a – z drugiej – ochroną systemów zabezpieczenia społecznego w przyjmujących państwach członkowskich przed nieracjonalnymi obciążeniami.
- 21 W tych okolicznościach Court of Appeal (sąd apelacyjny) 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 dla celów stosowania art. 7 ust. 3 lit. c) i art. 7 ust. 1 lit. a) dyrektywy [2004/38], w sposób uprawniający go do otrzymywania świadczeń z pomocy społecznej lub, w zależności od sytuacji, świadczeń z zabezpieczenia społecznego, na takiej samej podstawie, jak gdyby był obywatelem będącym rezydentem przyjmującego państwa [członkowskiego]?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

- 22 Przez zadane pytanie prejudycjalne sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 7 ust. 1 lit. a) i art. 7 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/38 należy interpretować w ten sposób, że obywatel państwa członkowskiego, który wykonał swoje prawo do swobodnego przemieszczania się i pracował w innym państwie członkowskim przez okres dwóch tygodni, na podstawie innej niż umowa o pracę na czas określony, przed pozostawaniem na niezamierzonym bezrobociu, zachowuje status pracownika przez dodatkowy okres co najmniej sześciu miesięcy w rozumieniu tych przepisów i dysponuje,

w konsekwencji, prawem do otrzymywania świadczeń z pomocy społecznej lub, w danym wypadku, świadczeń z zabezpieczenia społecznego, tak jak gdyby był obywatelem przyjmującego państwa członkowskiego.

- 23 Należy przypomnieć, że dyrektywa 2004/38, jak wynika z jej motywów 1–4, ma na celu ułatwienie korzystania z podstawowego i indywidualnego prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, przyznanego obywatelom Unii bezpośrednio w art. 21 ust. 1 TFUE, a także ma w szczególności na celu wzmocnienie wspomnianego prawa (zob. podobnie wyroki: z dnia 25 lipca 2008 r., *Metock i in.*, C-127/08, EU:C:2008:449, pkt 82; a także z dnia 5 czerwca 2018 r., *Coman i in.*, C-673/16, EU:C:2018:385, pkt 18 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 24 W art. 7 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2004/38 przewidziano zatem, że każdy obywatel Unii ma prawo pobytu na terytorium państwa członkowskiego innego niż państwo, którego jest obywatelem, przez okres przekraczający trzy miesiące, jeśli posiada status pracownika najemnego lub osoby pracującej na własny rachunek w przyjmującym państwie członkowskim.
- 25 W niniejszym wypadku z postanowienia odsyłającego wynika, że sąd odsyłający, który nie zadał Trybunałowi pytania w tym względzie, jest zdania, że skarżący w postępowaniu głównym ma status pracownika w rozumieniu tego ostatniego przepisu ze względu na działalność, jaką wykonywał w przyjmującym państwie członkowskim przez okres dwóch tygodni.
- 26 Ze swej strony art. 7 ust. 3 tej dyrektywy stanowi, że dla celów stosowania art. 7 ust. 1 lit. a) wspomnianej dyrektywy obywatel Unii, który nie wykonuje już pracy najemnej lub działalności na własny rachunek w przyjmującym państwie członkowskim, zachowuje jednak status pracownika w określonych okolicznościach, co do których Trybunał orzekł, że nie wymieniono ich w sposób wyczerpujący we wspomnianym ust. 3 (wyrok z dnia 19 czerwca 2014 r., *Saint Prix*, C-507/12, EU:C:2014:2007, pkt 38), a w szczególności gdy w sposób niezamierzony stał się bezrobotny.
- 27 Artykuł 7 ust. 3 lit. b) dyrektywy 2004/38 przewiduje w tym względzie, że obywatel Unii, który „pozostaje bez pracy w sposób niezamierzony, co jest należycie odnotowane, po okresie zatrudnienia przekraczającym jeden rok” w przyjmującym państwie członkowskim, zachowuje status pracownika, pod warunkiem że zarejestrował się jako bezrobotny w odpowiednim urzędzie pracy.
- 28 Z samego brzmienia pytania prejudycjalnego i z wyjaśnień przedstawionych przez sąd odsyłający wynika jednak, że pytanie to dotyczy jedynie działalności wykonywanej przez skarżącego w postępowaniu głównym w przyjmującym państwie członkowskim przez okres dwóch tygodni, w związku z czym, w każdym wypadku, do sytuacji skarżącego nie ma zastosowania art. 7 ust. 3 lit. b) dyrektywy 2004/38.
- 29 W art. 7 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/38 przewidziano jednak, że obywatel Unii, który „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”, także zachowuje status pracownika przez okres co najmniej sześciu miesięcy, pod warunkiem że zarejestrował się jako bezrobotny w odpowiednim urzędzie pracy.
- 30 Z samego brzmienia art. 7 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/38, a w szczególności z użycia spójnika opisującego alternatywę „lub”, wynika, że w przepisie tym przewidziano utrzymanie statusu pracownika najemnego lub osoby prowadzącej działalność na własny rachunek przez okres co najmniej sześciu miesięcy – w dwóch sytuacjach.
- 31 Pierwsza sytuacja dotyczy okoliczności, w których pracownik był zatrudniony na podstawie umowy o pracę na czas określony krótszy niż rok i w sposób niezamierzony jest bezrobotny po zakończeniu tej umowy.

- 32 Natomiast jest bezsporne – jak wynika z samego brzmienia pytania prejudycjalnego i z wyjaśnień przedstawionych przez sąd odsyłający – że skarżący w postępowaniu głównym nie pracował w przyjmującym państwie członkowskim na podstawie umowy o pracę na czas określony w okresie prowadzenia działalności rozpatrywanej w postępowaniu głównym, w związku z czym co do zasady nie znajduje się on w pierwszej ze wspomnianych sytuacji.
- 33 Sąd odsyłający dąży w konsekwencji do ustalenia, czy pracownik taki jak skarżący w postępowaniu głównym, który był zatrudniony w przyjmującym państwie członkowskim przez okres dwóch tygodni, na podstawie innej niż umowa o pracę na czas określony, przed pozostawieniem na niezamierzonym bezrobociu, znajduje się w drugiej ze wspomnianych sytuacji odnoszącej się do każdego pracownika dotkniętego „niezamierzonym bezrobociem przez pierwsze dwanaście miesięcy”.
- 34 Jak podkreślił zaś rzecznik generalny w pkt 30 opinii, brzmienie art. 7 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/38 nie umożliwia określenia, czy skarżący w postępowaniu głównym znajduje się w drugiej ze wspomnianych sytuacji.
- 35 W przepisie tym nie uściślono bowiem ani czy ma on zastosowanie do pracowników najemnych lub osób pracujących na własny rachunek czy też jeszcze do dwóch kategorii pracowników, ani czy dotyczy on umów na czas określony zawartych na okres przekraczający rok, umów zawartych na czas nieokreślony czy też wszelkiego rodzaju umów lub wszelkiej działalności, ani wreszcie, czy wskazany w tym przepisie okres dwunastu miesięcy odnosi się do okresu pobytu lub do okresu zatrudnienia danego pracownika w przyjmującym państwie członkowskim.
- 36 W tym względzie należy przede wszystkim wskazać, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem z wymogów dotyczących zarówno jednolitego stosowania prawa Unii, jak i z zasady równego traktowania wynika, że brzmienie przepisu prawa Unii, w którym nie zawarto żadnego wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich w celu określenia znaczenia i zakresu tego przepisu, powinno co do zasady być interpretowane w całej Unii w sposób autonomiczny i jednolity (wyroki: z dnia 21 grudnia 2011 r., Ziolkowski i Szeja, C-424/10 i C-425/10, EU:C:2011:866, pkt 32; a także z dnia 19 września 2013 r., Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, pkt 49).
- 37 Następnie należy przypomnieć, że przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii trzeba brać pod uwagę nie tylko jego brzmienie, lecz także kontekst, w jakim został umieszczony, oraz cele regulacji, której część stanowi (wyrok z dnia 7 października 2010 r., Lassal, C-162/09, EU:C:2010:592, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo). Geneza przepisu prawa Unii również może dostarczyć informacji istotnych dla jego wykładni (zob. podobnie wyroki: z dnia 27 listopada 2012 r., Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, pkt 135; z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 50; a także z dnia 24 czerwca 2015 r., T., C-373/13, EU:C:2015:413, pkt 58).
- 38 Wreszcie, przy uwzględnieniu kontekstu, w jaki wpisuje się dyrektywa 2004/38, oraz zamierzonych w niej celów, przepisów tych nie należy interpretować w sposób restrykcyjny i nie należy, w każdym wypadku, pozbawiać ich skuteczności (effet utile) (zob. podobnie wyroki: z dnia 11 grudnia 2007 r., Eind, C-291/05, EU:C:2007:771, pkt 43; z dnia 25 lipca 2008 r., Metock i in., C-127/08, EU:C:2008:449, pkt 84; a także z dnia 5 czerwca 2018 r., Coman i in., C-673/16, EU:C:2018:385, pkt 39).
- 39 W niniejszym wypadku przede wszystkim z łącznego rozpatrzenia art. 7 ust. 1 lit. a) i art. 7 ust. 3 dyrektywy 2004/38 wynika, że przewidziana w tym przepisie możliwość utrzymania statusu pracownika została przyznana każdemu obywatelowi Unii, który wykonywał działalność w przyjmującym państwie członkowskim, bez względu na charakter tej działalności, czyli bez względu na to, czy wykonywał on pracę najemną czy też działalność na własny rachunek (zob. podobnie wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Gusa, C-442/16, EU:C:2017:1004, pkt 37, 38).

- 40 W tym względy Trybunał orzekł, że możliwość zachowania przez obywatela Unii, który tymczasowo zaprzestał wykonywania pracy najemnej lub działalności na własny rachunek, statusu pracownika na podstawie art. 7 ust. 3 dyrektywy 2004/38, a także odpowiadającego mu prawa pobytu, zgodnie z art. 7 ust. 1 tej dyrektywy, opiera się na założeniu, że obywatel ten jest dostępny i może powrócić na rynek pracy w przyjmującym państwie członkowskim w rozsądnym terminie (wyrok z dnia 13 września 2018 r., Prefeta, C-618/16, EU:C:2018:719, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 41 Następnie należy przypomnieć, że w dyrektywie 2004/38, która, zgodnie ze swym art. 1 lit. a), ma w szczególności na celu określenie warunków regulujących korzystanie z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich przez obywateli Unii i członków ich rodziny, ustanowiono gradację okresu prawa pobytu każdego obywatela w przyjmującym państwie członkowskim, określając – między prawem pobytu w okresie nieprzekraczającym trzech miesięcy wskazanym w art. 6 a prawem stałego pobytu wskazanym w art. 16 – prawo pobytu w okresie przekraczającym trzy miesiące, do którego ma zastosowanie art. 7.
- 42 W art. 7 ust. 1 dyrektywy 2004/38 zagwarantowano zatem każdemu pracownikowi najemnemu lub osobie prowadzącej działalność na własny rachunek w szczególności prawo pobytu w przyjmującym państwie członkowskim w okresie przekraczającym trzy miesiące.
- 43 Ze swej strony art. 7 ust. 3 tej dyrektywy gwarantuje każdemu tymczasowo niezatrudnionemu obywatelowi Unii utrzymanie statusu pracownika i, w konsekwencji, prawa pobytu w przyjmującym państwie członkowskim, także ustanawiając gradację w ramach przesłanek wspomnianego utrzymania, które jest uzależnione, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 33 opinii, z jednej strony od przyczyny braku działalności, w niniejszym wypadku w zależności od tego, czy dana osoba nie może pracować ze względu na chorobę lub wypadek, niezamierzone bezrobocie lub kształcenie zawodowe, a z drugiej strony od pierwotnego okresu wykonywania działalności w przyjmującym państwie członkowskim, w zależności od tego, czy okres ten przekracza rok.
- 44 A zatem obywatel Unii, który wykonywał pracę najemną lub działalność na własny rachunek w przyjmującym państwie członkowskim, zachowuje status pracownika bez ograniczenia w czasie, po pierwsze, gdy jest czasowo niezdolny do pracy w następstwie choroby lub wypadku, zgodnie z art. 7 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38, a po drugie, gdy przed pozostawianiem na niezamierzonym bezrobociu wykonywał pracę najemną lub działalność na własny rachunek w przyjmującym państwie członkowskim przez okres ponad roku, zgodnie z art. 7 ust. 3 lit. b) wspomnianej dyrektywy (wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Gusa, C-442/16, EU:C:2017:1004, pkt 29–46), lub, po trzecie, gdy podjął kształcenie zawodowe, zgodnie z art. 7 ust. 3 lit. d) tej dyrektywy.
- 45 Natomiast obywatel Unii, który wykonywał pracę najemną lub działalność na własny rachunek w przyjmującym państwie członkowskim przez okres krótszy niż rok, korzysta z utrzymania statusu pracownika jedynie przez czas określony przez wspomniane państwo członkowskie – pod warunkiem że nie jest on krótszy niż sześć miesięcy.
- 46 Okres utrzymania statusu pracownika przez obywatela Unii, który wykonywał pracę najemną lub działalność na własny rachunek w przyjmującym państwie członkowskim, może być bowiem ograniczony przez to ostatnie państwo, jednakże nie może być krótszy niż sześć miesięcy, zgodnie z art. 7 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/38, gdy wspomniany obywatel stał się bezrobotny ze względów niezależnych od jego woli przed upływem rocznego okresu wykonywania działalności.
- 47 Jest tak w pierwszej z sytuacji wskazanych w tym przepisie, gdy ustanie działalności pracownika najemnego nastąpiło w następstwie zakończenia umowy zawartej na czas określony krótszy niż rok.
- 48 Podobnie w drugiej ze wskazanych w tym przepisie sytuacji, zawsze gdy pracownik był zmuszony, ze względów niezależnych od jego woli, do zaprzestania wykonywania działalności w przyjmującym państwie członkowskim przed upływem roku, bez względu na charakter wykonywanej działalności

oraz rodzaj umowy o pracę zawartej w tym celu, czyli bez względu na to, czy wykonywał pracę najemną lub działalność na własny rachunek oraz czy zawarł umowę na czas określony przekraczający rok, umowę na czas nieokreślony lub umowę jakiegokolwiek innego rodzaju.

- 49 Taki sposób wykładni jest zgodny z głównym celem zamierzonym w dyrektywie 2004/38 polegającym, jak wspomniano w pkt 23 niniejszego wyroku, na wzmocnieniu prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu wszystkich obywateli Unii, a także ze szczególnym celem zamierzonym w ramach art. 7 ust. 3 tej dyrektywy związanym z zagwarantowaniem – poprzez utrzymanie statusu pracownika – prawa pobytu osobom, które zaprzestały wykonywania działalności zawodowej ze względu na brak pracy wynikający z okoliczności niezależnych od ich woli (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 września 2015 r., Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, pkt 60; z dnia 25 lutego 2016 r., García-Nieto i in., C-299/14, EU:C:2016:114, pkt 47; a także z dnia 20 grudnia 2017 r., Gusa, C-442/16, EU:C:2017:1004, pkt 42).
- 50 Ponadto nie można stwierdzić, by taki sposób wykładni mógł utrudnić realizację jednego z celów zamierzonych w dyrektywie 2004/38, a mianowicie celu związanego z ustanowieniem słusznej równowagi między ochroną swobodnego przemieszczania się pracowników z jednej strony, a z drugiej strony zagwarantowaniem, że system zabezpieczenia społecznego w przyjmującym państwie członkowskim nie zostanie nadmiernie obciążony.
- 51 Jest prawdą, że w motywie 10 dyrektywy 2004/38 wskazano, że ma ona na celu zapobieżenie sytuacji, w której osoby korzystające z prawa pobytu stanowiłyby nieracjonalne obciążenie dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim w trakcie początkowego okresu pobytu.
- 52 W tym względzie należy jednak wskazać, że zachowanie statusu pracownika, zgodnie z art. 7 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/38, zakłada, jak wspomniano w pkt 24–29 niniejszego wyroku, po pierwsze, że dany obywatel przed okresem niezamierzonego bezrobocia faktycznie miał status pracownika w rozumieniu wspomnianej dyrektywy, oraz po drugie, że zarejestrował się jako bezrobotny w odpowiednim urzędzie pracy. Ponadto zachowanie tego statusu w okresie niezamierzonego bezrobocia może zostać ograniczone do sześciu miesięcy przez dane państwo członkowskie.
- 53 Wreszcie rozpatrzenie prac przygotowawczych dotyczących dyrektywy 2004/38, w szczególności zaś zmienionego projektu 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(2003) 199 wersja ostateczna], a także wspólnego stanowiska Rady (WE) nr 6/2004 z dnia 5 grudnia 2003 r. (Dz.U. 2004, C 54 E, s. 12), umożliwia stwierdzenie, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 51 i 52 opinii, istnienia woli prawodawcy Unii rozszerzenia zakresu utrzymania statusu pracownika – w danym wypadku ograniczonego do przynajmniej sześciu miesięcy – na osoby dotknięte niezamierzonym bezrobociem po przepracowaniu okresu krótszego niż rok na podstawie innej niż umowa o pracę na czas określony.
- 54 Z powyższego wynika, że art. 7 ust. 1 i art. 7 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/38 należy interpretować w ten sposób, że obywatel Unii znajdujący się w sytuacji takiej jak sytuacja skarżącego w postępowaniu głównym, który uzyskał status pracownika w rozumieniu art. 7 ust. 1 lit. a) tej dyrektywy w państwie członkowskim ze względu na działalność wykonywaną przez okres dwóch tygodni przed pozostawieniem na niezamierzonym bezrobociu, korzysta z utrzymania statusu pracownika przez okres co najmniej sześciu miesięcy, pod warunkiem że zarejestrował się jako bezrobotny w odpowiednim urzędzie pracy.
- 55 Ponadto należy przypomnieć, że zgodnie z motywem 20 i art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38 każdy obywatel Unii, który przebywa na podstawie tej dyrektywy na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, a w szczególności ten, który zachowuje status pracownika najemnego lub osoby prowadzącej działalność na własny rachunek na mocy art. 7 ust. 3 lit. c) tej dyrektywy, korzysta

z równego traktowania w porównaniu z obywatelami tego państwa członkowskiego w dziedzinie stosowania traktatu FUE – z zastrzeżeniem szczególnych przepisów wyraźnie przewidzianych w tym traktacie i w prawie wtórnym.

- 56 Z powyższego wynika, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 55 opinii, że gdy w prawie krajowym wyłączono możliwość uzyskania prawa do świadczeń socjalnych przez osoby, które wykonywały pracę najemną lub działalność na własny rachunek jedynie przez krótki okres, wyłączenie to ma zastosowanie w taki sam sposób do pracowników z pozostałych państw członkowskich, którzy wykonali prawo swobodnego przemieszczania się.
- 57 W konsekwencji to sąd odsyłający, posiadający wyłączną właściwość do interpretacji i stosowania prawa krajowego, powinien określić, czy zgodnie ze wspomnianym prawem krajowym i z zasadą równego traktowania skarżący w postępowaniu głównym ma prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego lub świadczeń z pomocy społecznej, o które ubiega się w sprawie rozpatrywanej w postępowaniu głównym.
- 58 Z powyższego wynika, że art. 7 ust. 1 lit. a) i art. 7 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2004/38 należy interpretować w ten sposób, że obywatel państwa członkowskiego, który wykonał swoje prawo do swobodnego przemieszczania się i uzyskał w innym państwie członkowskim status pracownika w rozumieniu art. 7 ust. 1 lit. a) tej dyrektywy ze względu na działalność, jaką wykonywał tam przez okres dwóch tygodni, na podstawie innej niż umowa o pracę na czas określony, przed pozostawieniem na niezamierzonym bezrobociu, zachowuje status pracownika przez dodatkowy okres co najmniej sześciu miesięcy w rozumieniu tych przepisów, pod warunkiem że zarejestrował się jako bezrobotny w odpowiednim urzędzie pracy. To sąd odsyłający powinien określić, czy zgodnie z zagwarantowaną w art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38 zasadą równego traktowania wspomniany obywatel dysponuje, w konsekwencji, prawem do otrzymywania świadczeń z pomocy społecznej lub, w danym wypadku, świadczeń z zabezpieczenia społecznego, tak jak gdyby był obywatelem przyjmującego państwa członkowskiego.

W przedmiocie kosztów

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

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

Artykuł 7 ust. 1 lit. a) i art. 7 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 wykonał swoje prawo do swobodnego przemieszczania się i uzyskał w innym państwie członkowskim status pracownika w rozumieniu art. 7 ust. 1 lit. a) tej dyrektywy ze względu na działalność, jaką wykonywał tam przez okres dwóch tygodni, na podstawie innej niż umowa o pracę na czas określony, przed pozostawieniem na niezamierzonym bezrobociu, zachowuje status pracownika przez dodatkowy okres co najmniej sześciu miesięcy w rozumieniu tych przepisów, pod warunkiem że zarejestrował się jako bezrobotny w odpowiednim urzędzie pracy.

To sąd odsyłający powinien określić, czy zgodnie z zagwarantowaną w art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38 zasadą równego traktowania wspomniany obywatel dysponuje, w konsekwencji, prawem do otrzymywania świadczeń z pomocy społecznej lub, w danym wypadku, świadczeń z zabezpieczenia społecznego, tak jak gdyby był obywatelem przyjmującego państwa członkowskiego.

Podpisy