Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MELCHIORA WATHELETA
przedstawiona w dniu 26 lipca 2017 r.[1]

Sprawa C-442/16

Florea Gusa
przeciwko
Minister for Social Protection,
Attorney General,
Irlandia

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

Odesłanie prejudycjalne – Rozporządzenie (WE) nr 883/2004 – Specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne – Zasiłek dla osoby poszukującej pracy – Dyrektywa 2004/38/WE – Artykuł 7 ust. 3 lit. b) – Obywatel Unii, który przebywał i pracował na własny rachunek w przyjmującym państwie członkowskim – Ustanie statusu osoby pracującej na własny rachunek

I. Wstęp

1. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy przede wszystkim kwestii, czy państwo członkowskie może wykluczyć z kręgu osób uprawnionych do nieskładkowego świadczenia na utrzymanie, w rozumieniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego[2], zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 988/2009 z dnia 16 września 2009 r.[3] (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 883/2004"), obywatela innego państwa członkowskiego, który przez ponad rok pracował na własny rachunek na terytorium tego państwa, lub czy wspomniany obywatel zachował status „pracownika/osoby pracującej"[4] w rozumieniu art. 7 ust. 3 lit. b) 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 oraz 93/96/EWG[5].

1 Język oryginału: francuski.

2 Dz.U. 2004, L 166, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2004, L 200, s. 1.

3 Dz.U. 2009, L 284, s. 43.

4 Przypis tłumacza: w ramach niniejszej opinii wyrażenie „pracownik/osoba pracująca" używane bez jakichkolwiek uściśleń dotyczy ogólnie osoby, która wykonuje działalność gospodarczą niezależnie od tego, czy jest pracownikiem najemnym czy osobą pracującą na własny rachunek.

5 Dz.U. 2004, L 158, s. 77; sprostowania Dz.U. 2004, L 229, s. 35, Dz.U. 2005, L 197, s. 34.

2. Idąc dalej, poprzez poszczególne pytania sąd odsyłający oferuje Trybunałowi sposobność sprecyzowania zakresu obywatelstwa Unii Europejskiej oraz wyeliminowania niepewności, którą mogły pozostawić pod tym względem wyroki: z dnia 11 listopada 2014 r., Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), z dnia 15 września 2015 r., Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), z dnia 25 lutego 2016 r., García-Nieto i in. (C-299/14, EU:C:2016:114), a także z dnia 14 czerwca 2016 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-308/14, EU:C:2016:436).

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Rozporządzenie nr 883/2004

3. Artykuł 3 rozporządzenia nr 883/2004, zatytułowany „Zagadnienia objęte rozporządzeniem", ma następujące brzmienie:

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

[…]

h) świadczeń dla bezrobotnych;

[…]

2. O ile załącznik XI nie stanowi inaczej, niniejsze rozporządzenie stosuje się do ogólnych i specjalnych systemów zabezpieczeń społecznych, bez względu na to czy są one składkowe, czy nieskładkowe, oraz do systemów związanych z obowiązkiem pracodawcy lub armatora.

3. Niniejsze rozporządzenie stosuje się także do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych objętych art. 70.

[…]".

4. Zgodnie z art. 4 rozporządzenia nr 883/2004, zatytułowanym „Zasada równego traktowania":

„O ile niniejsze rozporządzenie nie stanowi inaczej, osoby, do których stosuje się niniejsze rozporządzenie, korzystają z tych samych świadczeń i podlegają tym samym obowiązkom na mocy ustawodawstwa każdego państwa członkowskiego, co jego obywatele".

5. Rozdział 9 tytułu III rozporządzenia nr 883/2004 jest poświęcony „[s]pecjalny[m] nieskładkow[ym] świadczeni[om] pieniężn[ym]". Składa się z jednego art. 70, zatytułowanego „Przepis ogólny", który stanowi:

„1. Niniejszy artykuł ma zastosowanie do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych wypłacanych na podstawie ustawodawstwa, które, ze względu na swój zakres podmiotowy, cele i/lub warunki uprawnienia, nosi cechy zarówno ustawodawstwa dotyczącego zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 3 ust. 1, jak i pomocy społecznej.

2. Do celów stosowania przepisów niniejszego rozdziału określenie »specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne« oznacza świadczenia, które:

a) mają na celu zapewnienie:

i) uzupełniającej, zastępczej lub dodatkowej ochrony na wypadek ryzyk objętych działami ubezpieczenia społecznego, o których mowa w art. 3 ust. 1, a które gwarantują zainteresowanym minimum środków utrzymania z uwzględnieniem sytuacji gospodarczej i społecznej zainteresowanego państwa członkowskiego;

lub

ii) wyłącznie szczególnej ochrony dla niepełnosprawnego, ściśle związanej ze środowiskiem społecznym tej osoby w zainteresowanym państwie członkowskim;

oraz

b) w przypadkach, w których finansowanie wynika wyłącznie z obowiązkowego opodatkowania mającego pokrywać ogólne wydatki publiczne, a warunki udzielania i wyliczania świadczeń nie zależą od jakiejkolwiek składki w odniesieniu do beneficjenta. Jednakże świadczenia udzielane w celu uzupełnienia świadczenia składkowego nie są uważane za świadczenia składkowe z tego tylko powodu,

oraz

c) są wymienione w załączniku X.

3. Przepisy art. 7 i pozostałych rozdziałów niniejszego tytułu nie mają zastosowania do świadczeń, o których mowa w ust. 2 niniejszego artykułu.

4. Świadczenia, o których mowa w ust. 2, udzielane są wyłącznie w państwie członkowskim, w którym zainteresowani mają miejsce zamieszkania, zgodnie z jego ustawodawstwem. Świadczenia takie są udzielane przez instytucję miejsca zamieszkania i na jej koszt".

6. W załączniku X do rozporządzenia nr 883/2004, zatytułowanym „Specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne", w sekcji dotyczącej Irlandii pkt a) wymienia „[z]asiłek dla osób poszukujących pracy (ujednolicona ustawa o ochronie socjalnej z 2005 r., część 3, rozdział 2)".

2. Dyrektywa 2004/38

7. Zgodnie z motywami 1–4 dyrektywy 2004/38:

„(1) Obywatelstwo Unii nadaje każdemu obywatelowi Unii podstawowe i indywidualne prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w traktacie i środków przyjętych w celu ich stosowania.

(2) Swobodny przepływ osób stanowi jedną z podstawowych swobód rynku wewnętrznego, która obejmuje przestrzeń bez granic wewnętrznych, gdzie swoboda ta jest zapewniona zgodnie z postanowieniami traktatu.

(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.

(4) Aby odejść od takiego sektorowego i fragmentarycznego podejścia do prawa swobodnego przemieszczania się i pobytu oraz ułatwić korzystanie z tego prawa, należy przygotować jeden akt prawny, który wprowadzi zmiany w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty oraz uchyli następujące akty: dyrektywę Rady 68/360/EWG z dnia 15 października 1968 r. w sprawie zniesienia ograniczeń w przemieszczaniu się i pobycie pracowników państw członkowskich i ich rodzin we Wspólnocie [Dz.U. 1968, L 257, s. 13], dyrektywę Rady 73/148/EWG z dnia 21 maja 1973 r. w sprawie zniesienia ograniczeń w zakresie przemieszczania się i pobytu obywateli państw członkowskich wewnątrz Wspólnoty, które dotyczą przedsiębiorczości i świadczenia usług [Dz.U. 1973, L 172, s. 14], dyrektywę Rady 90/364/EWG z dnia 28 czerwca 1990 r. w sprawie prawa pobytu [Dz.U. 1990, L 180, s. 26], dyrektywę Rady 90/365/EWG z dnia 28 czerwca 1990 r. w sprawie prawa pobytu pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek, które zakończyły działalność zawodową [Dz.U. 1990, L 180, s. 28] i dyrektywę Rady 93/96/EWG z dnia 29 października 1993 r. w sprawie prawa pobytu dla studentów [Dz.U. 1993, L 317, s. 59]".

8. Zgodnie z art. 7 dyrektywy 2004/38, zatytułowanym „Prawo pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące":

„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

b) posiadają wystarczające zasoby dla siebie i członków ich [swojej] 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; lub

[…]

d) są członkami rodziny towarzyszącymi lub dołączającymi do obywatela Unii, który spełnia warunki określone w lit. a), b) lub c).

[…]

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:

[…]

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;

[…]".

9. Zgodnie z brzmieniem art. 14 tej dyrektywy, zatytułowanym „Zachowanie prawa pobytu”:

„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.

[…]

4. W drodze odstępstwa od ust. 1 i 2 oraz bez uszczerbku dla przepisów rozdziału VI, w żadnym wypadku środek wydalenia nie może być stosowany wobec obywateli Unii lub członków ich rodziny, jeżeli:

a) obywatele Unii są pracownikami najemnymi lub osobami pracującymi na własny rachunek; lub

b) obywatele Unii wjechali na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego w poszukiwaniu pracy. W takim przypadku obywatele Unii i członkowie ich rodziny nie mogą zostać wydaleni tak długo, jak tylko obywatele Unii mogą dostarczyć dowód, że kontynuują poszukiwanie pracy i mają rzeczywistą szansę bycia zatrudnionym”.

10. Artykuł 16 wspomnianej dyrektywy 2004/38 wprowadza ogólną zasadę dotyczącą prawa stałego pobytu dla obywateli Unii i członków ich rodzin. Zgodnie z art. 16 ust. 1 „[o]bywatele Unii, którzy legalnie zamieszkują w przyjmującym państwie członkowskim przez nieprzerwany okres pięciu lat, uzyskują prawo stałego pobytu w tym państwie. Prawo to nie podlega warunkom przewidzianym w rozdziale III”.

11. Wreszcie, art. 24 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Równe traktowanie”, przewiduje:

„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.

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”.

B. Prawo krajowe

1. Rozporządzenie z 2006 r.

12. Transpozycji dyrektywy 2004/38 do prawa irlandzkiego dokonano na mocy rozporządzenia nr 2 z 2006 r. w sprawie Wspólnot Europejskich (swobodny przepływ osób) [6].

6 European Communities (Free Movement of Persons) (nº 2) Regulations 2006 (SI 2006, nr 656, zwane dalej „rozporządzeniem z 2006 r.”).

13. Zgodnie z art. 6 ust. 2 rozporządzenia z 2006 r.:

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

(i) jeżeli jest w państwie pracownikiem najemnym lub osobą pracującą na własny rachunek;

[…]

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

(i) jest okresowo niezdolna do pracy w wyniku choroby lub wypadku;

(ii) pozostaje bez pracy w sposób niezamierzony, co jest należycie odnotowane, a wcześniej była zatrudniona dłużej niż jeden rok oraz zarejestrowała się jako osoba poszukująca pracy we właściwym urzędzie Department of Social and Family Affairs [ministerstwie spraw społecznych i rodzinnych, Irlandia] oraz FAS [Foras Áiseanna Saothair, urzędzie ds. kształcenia i zatrudnienia, Irlandia]”.

2. Ustawa z 2005 r.

14. Zasiłek dla osób poszukujących pracy w Irlandii przewidziany jest w art. 139 ustawy skonsolidowanej z 2005 r. o zabezpieczeniu społecznym oraz o służbach społecznych (ze zmianami)[7].

15. Artykuł 141 ustawy z 2005 r., który miał zastosowanie w momencie zaistnienia stanu faktycznego w postępowaniu głównym, określa kryteria przyznawania zasiłku, obejmujące sprawdzenie środków wnioskodawcy oraz zwykłego charakteru jego pobytu na terytorium państwa. Natomiast nie ulega wątpliwości, że zarówno pracownik najemny, jak i osoba pracująca na własny rachunek mogą wystąpić o przyznanie zasiłku dla osób poszukujących pracy[8].

16. Zgodnie z art. 246 ust. 5 ustawy z 2005 r. osoba, która nie ma prawa pobytu w Irlandii, nie jest uznawana za osobę zwykle przebywającą w tym państwie w rozumieniu rzeczonej ustawy.

17. Artykuł 246 ust. 6 ustawy z 2005 r. uściśla, że wśród osób mających prawo pobytu w Irlandii w rozumieniu ust. 5 rzeczonego artykułu znajdują się osoby mające prawo wjazdu i pobytu na terytorium państwa w rozumieniu rozporządzenia z 2006 r.

III. Okoliczności faktyczne w postępowaniu głównym

18. Florea Gusa, obywatel rumuński, przybył do Irlandii w październiku 2007 r. W trakcie pierwszego roku pobytu w Irlandii jego dzieci, które także tam przebywały, pomagały mu się utrzymać. Następnie od października 2008 r. aż do października 2012 r. pracował na własny rachunek jako tynkarz.

19. Zgodnie z postanowieniem odsyłającym F. Gusa zaprzestał wykonywania działalności ze względu na brak klientów wynikający ze spowolnienia gospodarczego. Złożył wówczas wniosek o zasiłek dla osób poszukujących pracy, który oddalono na mocy decyzji z dnia 22 listopada 2012 r.

7 Social Welfare Consolidation Act 2005 (as amended), zwana dalej „ustawą z 2005 r.”.

8 Zobacz wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, pkt 16.

20. Decyzja odmowna była uzasadniona tym, że F. Gusa nie przebywał zwykle w Irlandii, ponieważ status osoby zwykle przebywającej był uzależniony od posiadania prawa pobytu w rozumieniu rozporządzenia z 2006 r. Tymczasem był on uznawany za osobę, która utraciła to prawo w wyniku zakończenia działalności na własny rachunek. Ponadto F. Gusa rzekomo nie udowodnił, że posiadał wystarczające środki, aby zapewnić swoje utrzymanie i pełne ubezpieczenie zdrowotne. W związku z powyższym w decyzji stwierdzono, że F. Gusa przestał spełniać przesłanki, o których mowa w art. 6 ust. 2 lit. a) rozporządzenia z 2006 r. (transponującego do prawa krajowego art. 7 ust. 1 dyrektywy 2004/38). Dodatkowo, jako osoba pracująca na własny rachunek, nie korzystał także z ochrony udzielonej na mocy art. 6 ust. 2 lit. c) ppkt (ii) rozporządzenia z 2006 r. [transponującego do prawa krajowego art. 7 ust. 3 lit. b) dyrektywy 2004/38].

21. Skarga o stwierdzenie nieważności tej decyzji złożona przez F. Gusę do High Court (wysokiego trybunału, Irlandia) została przyjęta do rozpoznania, a decyzja odmowna utrzymana w mocy. Od tego orzeczenia F. Gusa wniósł następnie apelację do Supreme Court (sądu najwyższego, Irlandia).

22. Zgodnie z art. 64 konstytucji irlandzkiej apelacja została przekazana sądowi odsyłającemu, który zwrócił się o pomoc do Trybunału, ponieważ mające zastosowanie przepisy wdrażały wiele przepisów prawa Unii. Sąd odsyłający postanowił więc zawiesić postępowanie i wystąpić do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi.

IV. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i postępowanie przed Trybunałem

23. Postanowieniem z dnia 29 lipca 2016 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 8 sierpnia 2016 r., Court of Appeal (sąd apelacyjny, Irlandia) przedłożył wobec tego Trybunałowi następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy obywatel Unii, który: 1) jest obywatelem innego państwa członkowskiego; 2) zgodnie z prawem przebywał i pracował na własny rachunek w przyjmującym państwie członkowskim przez około cztery lata; 3) zakończył pracę lub działalność gospodarczą z uwagi na brak pracy i 4) zarejestrował się jako osoba poszukująca pracy w odpowiednim urzędzie pracy, zachowuje status osoby pracującej na własny rachunek w rozumieniu art. 7 ust. 1 lit. a) czy też art. 7 ust. 3 lit. b) dyrektywy 2004/38, lub też na innej podstawie?

2) W razie odpowiedzi przeczącej: czy zachowuje on prawo pobytu w przyjmującym państwie członkowskim bez spełnienia przesłanek z art. 7 ust. 1 lit. b) lub c) dyrektywy 2004/38 lub też czy jest on jedynie chroniony przed wydaleniem na mocy art. 14 ust. 4 lit. b) tejże dyrektywy?

3) W razie odpowiedzi przeczącej: czy odmowa przyznania takiej osobie zasiłku dla osób poszukujących pracy (będącego specjalnym nieskładkowym świadczeniem pieniężnym w rozumieniu art. 70 rozporządzenia nr 883/2004) ze względu na niewykazanie prawa pobytu w przyjmującym państwie członkowskim jest zgodna z prawem Unii, a w szczególności z art. 4 rozporządzenia nr 883/2004?”.

24. Uwagi pisemne zostały złożone przez wnoszącego apelację w postępowaniu głównym, rządy irlandzki, czeski, duński, francuski, węgierski oraz Zjednoczonego Królestwa, a także przez Komisję Europejską.

25. Z wyjątkiem rządów duńskiego i węgierskiego wszyscy powyżsi uczestnicy przedstawili ponadto swoje stanowiska podczas rozprawy, która odbyła się w dniu 14 czerwca 2017 r. Także rząd niemiecki, który nie przedstawił uwag pisemnych, przedstawił na tej rozprawie swoje argumenty.

V. Analiza

A. Uwagi wstępne w przedmiocie możliwości stosowania art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38

26. Zgodnie z podziałem kompetencji między Trybunałem a sądami krajowymi to do sądu krajowego należy zasadniczo ustalenie, czy w zawisłej przed nim sprawie spełnione są przesłanki faktyczne wymagające zastosowania normy prawa Unii. Niemniej Trybunał przyjął, że orzekając w przedmiocie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, może on w razie potrzeby dostarczyć wskazówek sądowi krajowemu [9].

27. W niniejszej sprawie sąd odsyłający pragnie co do zasady ustalić, jak powinny być interpretowane warunki, w jakich dozwolony jest pobyt obywatela Unii na zasadach dyrektywy 2004/38.

28. W tym kontekście sąd odsyłający wydaje się wykluczać możliwość, że F. Gusa nabył prawo stałego pobytu. Sąd odsyłający wychodzi bowiem z założenia, że wnoszący apelację w postępowaniu głównym nie powoływał się na to, że w listopadzie 2012 r. przysługiwało mu prawo stałego pobytu [10]. Sam F. Gusa w swoich uwagach pisemnych potwierdza, że w okresie przed październikiem 2008 r. jego pobyt nie spełniał przesłanek z art. 7 dyrektywy 2004/38 [11]. Stanowisko to zostało potwierdzone na rozprawie w dniu 14 czerwca 2017 r.

29. Stwierdzenie to nie jest dla mnie zaskakujące. Zgodnie bowiem z art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38 prawo stałego pobytu w państwie przyjmującym przysługuje obywatelom Unii, którzy legalnie zamieszkują w tym państwie przez nieprzerwany okres pięciu lat.

30. Zgodnie z art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38 pobyt obywatela Unii jest legalny przez okres dłuższy niż trzy pierwsze miesiące, jeżeli posiada on wystarczające zasoby, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego w okresie pobytu, oraz jest objęty pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym w rzeczonym państwie.

31. Przepis ten nie zawiera jakiegokolwiek wymogu co do pochodzenia tych zasobów. Trybunał orzekł już bowiem, że zawarte w owym przepisie wyrażenie „posiadają wystarczające zasoby" należy interpretować w ten sposób, że „wystarczy, aby obywatele Unii mieli możliwość dysponowania takimi środkami [zasobami], przy czym przepis ten nie wprowadza żadnych wymogów co do pochodzenia tych środków [zasobów], które *w szczególności* mogą być dostarczane przez obywatela państwa trzeciego" [12]. Tym bardziej więc omawiane zasoby mogą pochodzić od obywatela Unii.

32. Tymczasem zdaniem sądu odsyłającego to dzieci F. Gusy, które legalnie przebywały w Irlandii, pomagały swojemu ojcu przez pierwszy rok jego pobytu w Irlandii [13]. Strona pozwana w postępowaniu głównym podnosi tę okoliczność faktyczną w swoich pisemnych uwagach, nie podważając jej [14].

33. Nie wydaje mi się, aby dla oceny możliwości zastosowania art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38 znaczenie miał fakt, że F. Gusa uważa, iż pomoc, którą otrzymywał, była ograniczona i niewystarczająca w świetle tej dyrektywy [15].

9 Pod tym względem zob. wyrok z dnia 4 czerwca 2009 r., Vatsouras i Koupatantze (C-22/08, C-23/08, EU:C:2009:344, pkt 23).

10 Zobacz pkt 5 wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

11 Zobacz pkt 9 uwag na piśmie przedstawionych przez F. Gusę.

12 Wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., Singh i in. (C-218/14, EU:C:2015:476, pkt 74), wyróżnienie moje. Ostatnio potwierdzony wyrokiem z dnia 30 czerwca 2016 r., NA (C-115/15, EU:C:2016:487, pkt 77).

13 Zobacz pkt 2 wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

14 Zobacz pkt 3 pisemnych uwag złożonych przez Minister for Social Protection (ministra ochrony socjalnej, Irlandia), Attorney General i Irlandię.

15 Zobacz przypis 1 do pisemnych uwag złożonych przez F. Gusę.

34. Skoro bowiem F. Gusa nie zwracał się do systemu opieki społecznej w Irlandii o pomoc w utrzymaniu przez pierwszy rok swojego pobytu, zasoby, z których korzystał, należy uznać za wystarczające. Nie można później twierdzić, że były niewystarczające w rozumieniu dyrektywy 2004/38, skoro w jej świetle obywatel Unii nie stanowił „obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego".

35. W związku z powyższym uważam, że przez pierwszy rok F. Gusa przebywał na terytorium irlandzkim legalnie. A przecież jeżeli ten pierwszy okres poprzedza nieprzerwany okres czterech lat, podczas których F. Gusa pracował jako niezależny tynkarz, należy uznać, że począwszy od października 2012 r. przysługiwało mu prawo stałego pobytu na terytorium irlandzkim w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38 [16].

36. W tym wypadku nie pojawia się już kwestia tego, czy F. Gusa zachował status pracownika/osoby pracującej w rozumieniu art. 7 ust. 3 dyrektywy 2004/38, skoro przesłanki określone w art. 7 nie mają zastosowania do prawa stałego pobytu. Zgodnie bowiem z art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38 prawo to nie podlega warunkom przewidzianym w rozdziale III dyrektywy.

37. Zbadanie tej kwestii należy jednak do sądu odsyłającego.

38. Z powyższego wynika, że pytania postawione przez sąd odsyłający zachowają użyteczność tylko wtedy, gdyby badanie stanu faktycznego w postępowaniu głównym wykazało ustanie prawa pobytu F. Gusy, co mogłoby powodować, że art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38 przestałby mieć zastosowanie. Tymczasem takie ustanie w żaden sposób nie wynika z przedłożonych Trybunałowi akt sprawy [17]. Pytania przedłożone Trybunałowi zbadam zatem poprzez pryzmat tych uwag wstępnych.

B. W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego

1. W kwestii ograniczenia pytania do art. 7 ust. 3 dyrektywy 2004/38

39. Poprzez swoje pierwsze pytanie prejudycjalne sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy obywatel Unii, który zgodnie z prawem zamieszkiwał i pracował na własny rachunek w przyjmującym państwie członkowskim przez okres około czterech lat, zachowuje status osoby pracującej na własny rachunek na podstawie art. 7 ust. 1 lit. a) lub art. 7 ust. 3 lit. b) dyrektywy 2004/38 *lub na innej podstawie* po zaprzestaniu swojej pracy lub swojej działalności gospodarczej z powodu braku pracy oraz po zarejestrowaniu się jako osoba poszukująca pracy w odpowiednim urzędzie.

40. Biorąc pod uwagę, że także drugie pytanie prejudycjalne przedstawione przez sąd odsyłający dotyczy możliwości zachowania prawa pobytu w sytuacji, gdy obywatel Unii, który znajduje się w sytuacji wnoszącego apelację w postępowaniu głównym, nie spełnia kryteriów określonych ani w art. 7 ust. 3 lit. b) dyrektywy 2004/38, ani w art. 7 ust. 1 lit. a) tej dyrektywy, w zakresie tego pierwszego pytania zajmę się tylko interpretacją art. 7 ust. 3 lit. b) dyrektywy 2004/38. Nie jest bowiem możliwe skorzystania z prawa pobytu na podstawie art. 7 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2004/38, skoro bezsporne jest, że F. Gusa w momencie zaistnienia stanu faktycznego nie był już w rozumieniu tego przepisu „pracownikiem/osobą pracującą". Powstaje zatem pytanie, czy mógł on *zachować* ten

16 Pragnę zauważyć, że Republika Francuska i Komisja rozwinęły podobną argumentację w swoich pisemnych uwagach. Zobacz pkt 42–50 pisemnych uwag przedłożonych przez Republikę Francuską oraz pkt 18 pisemnych uwag przedłożonych przez Komisję.

17 Na rozprawie w dniu 14 czerwca 2017 r. pełnomocnik F. Gusy poinformował o czteromiesięcznej przerwie w prowadzeniu działalności na własny rachunek przez F. Gusę w okresie od października 2008 r. do października 2012 r. Nie wydaje się jednak, aby ta przerwa miała wpływ na legalność czy prawidłowość pobytu F. Gusy, ponieważ przez ten okres pracował on jako pracownik najemny (a nawet gdyby w ogóle nie pracował, skoro nie korzystał z pomocy społecznej).

status, jeżeli już nie pracował (jako pracownik najemny lub pracownik na własny rachunek), jak wymaga tego art. 7 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2004/38. Następnie w ramach drugiego pytania prejudycjalnego zbadam możliwość korzystania z prawa pobytu na podstawie innej niż art. 7 ust. 3 lit. b) dyrektywy 2004/38.

2. Wykładnia zaproponowana przez sąd odsyłający

41. Zgodnie z art. 7 ust. 3 lit. b) dyrektywy 2004/38 obywatel Unii zachowuje status pracownika – a zatem posiada prawo pobytu na terytorium państwa członkowskiego Unii przez okres dłuższy niż trzy miesiące – jeżeli „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".

42. Sąd odsyłający uważa, że jeżeli ma dokonywać wykładni przepisów, które dokonują transpozycji art. 7 ust. 3 lit. b) dyrektywy 2004/38 do prawa irlandzkiego w zwyczajowym znaczeniu wyrażenia „po okresie zatrudnienia", to nie obejmie to osoby pracującej na własny rachunek. Niemniej jednak sąd odsyłający jest bardzo bliski argumentacji przedstawionej mu przez F. Gusę. W jego ocenie skutku tego nie da się pogodzić z intencją, na której opierają się przepisy traktatu FUE oraz aktów prawa wydanych w celu ich stosowania.

43. Wątpliwości sądu odsyłającego wynikają z ewentualnej sprzeczności, która zachodziłaby między brzmieniem mającego zastosowanie przepisu a celem, do którego dąży prawodawca Unii.

44. Florea Gusa, rządy duński i węgierski oraz Komisja uważają, że stosując art. 7 ust. 3 lit. b) dyrektywy 2004/38, nie można czynić różnicy między pracownikami najemnymi a osobami pracującymi na własny rachunek. Natomiast rządy irlandzki, czeski, francuski i Zjednoczonego Królestwa są przeciwnego zdania i uznają, że przepis ten dotyczy wyłącznie pracowników najemnych.

3. Wykładnia językowa

45. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy brać pod uwagę nie tylko jego brzmienie, lecz także kontekst, w jakim został umieszczony, oraz cele regulacji, której część stanowi [18].

46. O ile bowiem „*punktem wyjścia* i jednocześnie granicą każdej wykładni jest zawsze brzmienie przepisu" [19], o tyle wykładnia teleologiczna staje się fakultatywna dopiero wtedy, gdy tekst przepisu jest zupełnie jasny i jednoznaczny [20].

47. Ponadto nie można także pomijać specyfiki związanej z wielojęzycznością Unii, która sprawia, że sformułowania użytego w jednej z wersji językowych przepisu prawa Unii nie można traktować jako jedynej podstawy jego wykładni ani nie można przyznawać mu w tym zakresie pierwszeństwa względem innych wersji językowych. Przepisy prawa Unii należy bowiem interpretować i stosować w sposób jednolity w świetle wersji sporządzonych we wszystkich językach Unii [21]. W związku z powyższym w przypadku niezgodności między różnymi wersjami językowymi aktu prawa Unii rozpatrywany przepis powinien być interpretowany w świetle ogólnej systematyki oraz celu uregulowania, którego część stanowi.

18 Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 16 lipca 2015 r., Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, pkt 35); z dnia 25 stycznia 2017 r., Vilkas (C-640/15, EU:C:2017:39, pkt 30); a także z dnia 15 marca 2017 r., Flibtravel International i Leonard Travel International (C-253/16, EU:C:2017:211, pkt 18).

19 Opinia rzecznik generalnej V. Trstenjak w sprawie Agrana Zucker (C-33/08, EU:C:2009:99, point pkt 37), wyróżnienie moje.

20 Zobacz podobnie opinia rzecznika generalnego P. Légera w sprawie Schulte (C-350/03, EU:C:2004:568, pkt 88).

21 Ostatnio potwierdzone wyrokiem z dnia 1 marca 2016 r., Alo i Osso (C-443/14 i C-444/14, EU:C:2016:127, pkt 27).

48. Tymczasem w omawianym wypadku należy stwierdzić, że poszczególne wersje językowe art. 7 ust. 3 lit. b) dyrektywy 2004/38 nie potwierdzają, jakoby prawodawca Unii chciał ograniczyć zachowanie statusu „osoby pracującej" wyłącznie do obywateli, którzy wykonywali pracę najemną przez okres dłuższy niż jeden rok. Przeciwnie, analiza porównawcza pozwala odnieść wrażenie, że sposób wykonywania pracy zawodowej był traktowany neutralnie.

49. W każdym razie, wbrew temu, co twierdzą poszczególne państwa członkowskie biorące udział w postępowaniu, pewne jest to, że nawiązanie do momentu „po okresie zatrudnienia" [fr. „bycia zatrudnionym" w czasie przeszłym dokonanym] nie występuje we wszystkich wersjach językowych. O ile bowiem sformułowanie to można odnaleźć w wersjach językowych hiszpańskiej („*haber estado empleado*"), angielskiej („*having been employed*"), francuskiej („*avoir été employé*") lub jeszcze słoweńskiej („*ko je bil zaposlen*"), o tyle w innych wersjach językowych użyto wyrażeń całkowicie neutralnych. I tak, w wersjach językowych niderlandzkiej („*te hebben gewerkt*") oraz fińskiej („*työskenneltyään*") używane jest wyrażenie „po przepracowaniu", grecka wersja językowa („*επαγγελ μ ατική δραστηριότητα*") mówi o wykonywaniu „działalności zawodowej", podczas gdy włoska ogranicza się wręcz do wykonywania „działalności" ogólnie („*aver esercitato un'attività*"). Wreszcie, uwzględniając kontekst, w jaki wpisują się bułgarskie słowo „*zaet*" oraz niemieckie słowo „*Beschäftigung*", można je tłumaczyć za pomocą ogólnego słowa „zajęcie" i nie przypisuje się im innych konotacji.

50. Taka rozbieżność pomiędzy poszczególnymi wersjami językowymi art. 7 ust. 3 lit. b) dyrektywy 2004/38 nakazuje odwołać się do ogólnej systematyki przepisu, jak również do celu uregulowania. A przecież i jedno, i drugie potwierdzają, że wykładni art. 7 ust. 3 lit. b) dyrektywy 2004/38 należy dokonywać bez różnicowania sposobów wykonywania przez obywatela Unii działalności gospodarczej, dzięki której nabył on status „pracownika/osoby pracującej" w rozumieniu art. 7 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2004/38.

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

51. Nie będę zaprzeczał, że dyrektywa 2004/38 realizuje wiele różnych celów, ale zachowują one pewną hierarchię.

52. Z czterech pierwszych motywów dyrektywy 2004/38 wynika bowiem, że ma ona na celu przede wszystkim „ułatwienie i wzmocnienie korzystania z podstawowego prawa obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich" [22]. Odzwierciedla to zresztą tytuł owej dyrektywy. Inny cel wyrażony jest w motywie 10 rzeczonej dyrektywy. Zgodnie z nim „[o]soby korzystające z prawa pobytu nie powinny jednak stanowić nieracjonalnego obciążenia dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim w trakcie początkowego okresu pobytu". Ten drugi cel istnieje jednak z powodu pierwszego: ponieważ celem dyrektywy jest ułatwienie wykonywania prawa pobytu, państwa członkowskie uznały, że należy koniecznie zadbać o kontrolę finansowego ciężaru tej wolności.

22 Wyrok z dnia 19 września 2013 r., Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, pkt 71). Zobacz także podobnie wyrok z dnia 25 lipca 2008 r., Metock i in. (C-127/08, EU:C:2008:449, pkt 82).

53. Obywatelstwo Unii odzwierciedla ten kompromis. Kiedy Trybunał po raz pierwszy użył sformułowania, zgodnie z którym „status obywatela Unii ma stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich”[23], dodał, że status ten ma pozwolić obywatelom państw członkowskich, którzy znajdują się w takiej samej sytuacji, aby niezależnie od swojej przynależności państwowej byli oni – pod względem prawnym – traktowani tak samo, „bez uszczerbku dla wyjątków wyraźnie w tym celu przewidzianych”[24]. Tym samym Trybunał uznał możliwość ograniczenia korzystania z obywatelstwa Unii[25].

54. W ten sposób należy właśnie rozumieć wyroki: z dnia 11 listopada 2014 r., Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), z dnia 15 września 2015 r., Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), oraz z dnia 25 lutego 2016, García-Nieto i in. (C-299/14, EU:C:2016:114).

55. Oczywiście w pkt 74 wyroku z dnia 11 listopada 2014 r., Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), Trybunał orzekł, iż „[u]znanie […], że osoby, którym nie przysługuje prawo pobytu na mocy dyrektywy 2004/38, mogą się domagać prawa do świadczeń z zakresu pomocy społecznej na tych samych warunkach co te, które mają zastosowanie do obywateli krajowych, byłoby sprzeczne z wyrażonym w motywie 10 celem wspomnianej dyrektywy, którym jest zapobieganie temu, by obywatele Unii pochodzący z innych państw członkowskich stanowili nieracjonalne obciążenie dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim”. Nie chodzi jednak w żaden sposób o zmianę pojmowania dyrektywy 2004/38. Jeżeli w tym wyroku Trybunał przypisuje znaczenie drugorzędnemu celowi dyrektywy 2004/38, to jest tak z powodu wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, z którym się do niego zwrócono. Podstawowym przedmiotem spraw, w których wydano trzy wyroki wymienione w punkcie poprzednim niniejszej opinii, nie była bowiem kwestia prawa pobytu, lecz szczególna kwestia prawa do korzystania ze świadczeń socjalnych w przyjmującym państwie członkowskim. Kwestia ta wpisywała się zatem w okres, który nastąpił po skorzystaniu z prawa do swobodnego przemieszczania się, będąc jednak nierozerwalnie złączona z legalnością pobytu.

56. Natomiast w sprawie w postępowaniu głównym pytanie przedstawione Trybunałowi dotyczy przede wszystkim legalności pobytu, ponieważ odnosi się ono do przepisu dyrektywy, który reguluje kwestię pobytu powyżej trzech miesięcy do momentu nabycia prawa stałego pobytu[26]. Prawodawca wszak wyraźnie chciał zajmować się prawem do swobodnego przemieszczania się i przebywania, „od[chodząc] od takiego sektorowego i fragmentarycznego podejścia”[27], które wcześniej dominowało, w celu „ułatwi[enia] korzystani[a] z tego prawa”[28]. W związku z powyższym ambicja unifikująca tej dyrektywy, oparta na podstawowym pojęciu obywatelstwa Unii, namawia do *zgeneralizowania* podejścia do zasad, rozszerzeń i ograniczeń, które odnoszą się do swobody przemieszczania się i do prawa pobytu obywateli Unii[29].

57. Dodam także, że „biorąc pod uwagę kontekst dyrektywy 2004/38 i realizowane przez nią cele, nie należy dokonywać wąskiej wykładni jej postanowień […]”[30].

23 Wyrok z dnia 20 września 2001 r., Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, pkt 31).

24 Wyrok z dnia 20 września 2001 r., Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, pkt 31). Zobacz także podobnie wyroki: z dnia 11 lipca 2002 r., D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, pkt 28); z dnia 11 listopada 2014 r., Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, pkt 58).

25 Zobacz podobnie D. Thym, When Union Citizens Turn into Illegal Migrants: The *Dano* Case, *European Law Review*, vol. 40, 2015, s. 249–262, w szczególności s. 255.

26 W kwestii stałego prawa pobytu po upływie pięciu lat zob. powyżej, tytuł A Uwagi wstępne.

27 Motyw 4 dyrektywy 2004/38.

28 Motyw 4 dyrektywy 2004/38.

29 Zobacz podobnie A. Iliopoulou-Penot, Deconstructing the former edifice of Union citizenship? The *Alimanovic* judgment, *Common Market Law Review*, vol. 53, 2016, s. 1007–1036, w szczególności s. 1024; D. Thym, The Elusive Limits of Solidarity: Residence Rights of and Social Benefits for Economically Inactive Union Citizens, *Common Market Law Review*, vol. 52, 2015, s. 17–50, w szczególności s. 18.

30 Wyrok z dnia 25 lipca 2008 r., Metock i in. (C-127/08, EU:C:2008:449, pkt 84).

58. W takim ujęciu różnicowanie sytuacji pracownika najemnego i osoby pracującej na własny rachunek przy stosowaniu art. 7 ust. 3 lit. b) dyrektywy 2004/38 równałoby się zaprzeczeniu woli prawodawcy Unii, który w motywie 3 wyraźnie wskazał, że „[n]ależy […] 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” [31].

59. Ten cel dyrektywy został raz jeszcze wyraźnie podkreślony przez Trybunał przy okazji sprawy, w której wydano wyrok z dnia 19 czerwca 2014 r., Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, pkt 25). W wyroku tym Trybunał dokonał zresztą syntezy znaczenia art. 7 ust. 3 dyrektywy 2004/38, orzekając, że cztery sytuacje przewidziane w tym przepisie obejmują bez różnicy pracowników najemnych i osoby pracujące na własny rachunek. Z kolei zdaniem Trybunału „[w] art. 7 ust. 3 rzeczonej dyrektywy doprecyzowano, że do celów art. 7 ust. 1 lit. a) tej dyrektywy *obywatel Unii*, który nie jest dłużej pracownikiem najemnym lub osobą pracującą na własny rachunek, zachowuje jednak status pracownika/osoby pracującej w szczególnych sytuacjach, a mianowicie, w przypadku gdy jest okresowo niezdolny do pracy w wyniku choroby lub wypadku, wówczas gdy w niektórych przypadkach pozostaje bez pracy w sposób niezamierzony lub gdy podejmuje na określonych warunkach kształcenie zawodowe” [32].

5. W przedmiocie struktury art. 7 dyrektywy 2004/38

60. Struktura art. 7 ust. 3 lit. b) dyrektywy 2004/38 potwierdza taką jego wykładnię, że przepis ten nie czyni różnicy pomiędzy obywatelem Unii, który przez okres jednego roku wykonywał działalność na podstawie stosunku pracy, a pracującym na własny rachunek.

61. Artykuł 7 dyrektywy 2004/38 reguluje prawo pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące. Struktura przepisu jest logiczna. Przede wszystkim ust. 1 ustanawia zasadę poprzez określenie trzech sytuacji, w których obywatel Unii ma prawo przebywać na terytorium Unii przez okres przekraczający trzy miesiące. Pierwsza z tych sytuacji dotyczy „pracownika najemnego i osoby pracującej na własny rachunek”, druga odnosi się do obywatela, który posiada wystarczające zasoby, aby nie stać się ciężarem dla systemu ubezpieczeń społecznych państwa przyjmującego, oraz pełne ubezpieczenie zdrowotne, trzecia zaś dotyczy studentów. Następnie ust. 2 rozszerza to prawo na członków rodziny obywatela znajdującego się w jednej z sytuacji, o których mowa w ust. 1, nieposiadających obywatelstwa państwa członkowskiego (z zastrzeżeniem ograniczeń przewidzianych w ust. 4). Wreszcie, ust. 3 wprowadza domniemanie prawne, utrwalając skutek powstały w pierwszym przypadku objętym ust. 1 – dotyczącym pracownika najemnego lub osoby pracującej na własny rachunek – w czterech z wyczerpująco wymienionych sytuacji.

62. Nie ma najmniejszych wątpliwości, że odczytywany jako całość art. 7 ust. 3 dyrektywy 2004/38 nie wprowadza różnicy pomiędzy obywatelem, który wykonywał pracę najemną, a osobą pracującą na własny rachunek. Z jednej strony art. 7 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2004/38, do którego odsyła, wyraźnie obejmuje obie sytuacje. Z drugiej strony wszystkie cztery przypadki określone w art. 7 ust. 3 zostały wprowadzone przez to samo zdanie pierwsze. Ono zaś także obejmuje oba te przypadki, bez różnicowania, i mówi o „obywatelu Unii, który już nie pracuje jako pracownik najemny ani jako osoba wykonująca pracę na własny rachunek”. Dodatkowo wyraźnie precyzuje, że obywatel ten „zachowuje status pracownika najemnego *lub* osoby zatrudnionej na własny rachunek” [33] w czterech wypadkach wymienionych w tym przepisie, nie czyniąc różnicy.

31 Wyróżnienie moje.

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

33 Wyróżnienie moje.

63. Za takim rozumieniem art. 7 ust. 3 dyrektywy 2004/38 przemawia również ogólna systematyka dyrektywy, oparta na art. 12 i 18 WE (obecnie art. 18 i 21 TFUE), dotyczących zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową oraz prawa obywatela Unii do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, na art. 40 WE (obecnie art. 46 TFUE), dotyczącym swobody przepływu pracowników, ale też na art. 44 i 52 WE (obecnie art. 50 i 59 TFUE), dotyczących swobody zamieszkania oraz świadczenia usług [34].

6. Wnioski pośrednie

64. Uwzględniając strukturę art. 7 ust. 3 dyrektywy 2004/38 oraz jej główny cel, uważam, że lit. b) tego przepisu dotyczy obywatela Unii, który wykonywał działalność gospodarczą przez okres jednego roku, niezależnie od tego, czy czynił to jako pracownik najemny czy jako osoba pracująca na własny rachunek.

65. Konkretnie przepis ten dotyczy zatem obywatela Unii, który, tak jak F. Gusa, przebywał zgodnie z prawem i pracował na własny rachunek w przyjmującym państwie członkowskim przez okres około czterech lat, a który zaprzestał pracy lub swojej działalności gospodarczej z uwagi na brak pracy i jest zarejestrowany jako poszukujący pracy we właściwym urzędzie pracy. Taki obywatel Unii zachowuje swój status osoby pracującej na własny rachunek na podstawie art. 7 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2004/38.

66. Odmienna wykładnia prowadziłaby do wniosku, że obywatel Unii, który wykonywał działalność gospodarczą jako pracownik najemny przez okres jednego roku, byłby lepiej „chroniony" niż inny obywatel Unii, który wykonywał działalność gospodarczą i przyczyniał się do finansowania systemu podatkowego i socjalnego przyjmującego państwa członkowskiego przez okres czterech lat w charakterze osoby pracującej na własny rachunek (działalność, o której mowa w omawianym przypadku, może być identyczna w obydwu przypadkach).

C. W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego

67. Pytanie drugie powstaje tylko przy założeniu, że art. 7 ust. 3 lit. b) dyrektywy 2004/38 miałby być interpretowany przez Trybunał w ten sposób, że nie ma on zastosowania do osób pracujących na własny rachunek; zajmę się nim zatem tylko pobieżnie, w trosce o wyczerpanie tematu.

68. Zadając to pytanie, sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy obywatel Unii, który zamieszkiwał zgodnie z prawem i pracował na własny rachunek w przyjmującym państwie członkowskim przez okres około czterech lat, a który zaprzestał swojej pracy lub swojej działalności gospodarczej z powodu braku pracy, zachowuje prawo do przebywania w przyjmującym państwie członkowskim przy niespełnieniu kryteriów, o których mowa w art. 7 ust. 1 lit. b) lub c) dyrektywy 2004/38, lub też czy jest on jedynie chroniony przed wydaleniem na mocy art. 14 ust. 4 lit. b) tejże dyrektywy.

69. Tytułem wstępu pragnę zauważyć, że podzielam wykładnię art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2004/38, którą przyjmuje sąd odsyłający na końcu swojego drugiego pytania. W przeciwieństwie bowiem do tego, co sugeruje pkt 58 wyroku z dnia 15 września 2015 r., Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597) [35], struktura art. 14 dyrektywy 2004/38 oraz brzmienie jej art. 14 ust. 4 lit. b) nie pozwalają dostrzec w tym przepisie podstawy prawa pobytu.

34 Jeśli chodzi o wpływ podstawy prawnej na pojęcie „zatrudnionego [pracownika]", zob. wyrok z dnia 6 września 2012 r., Czop i Punakova (C-147/11 i C-148/11, EU:C:2012:538, pkt 31).

35 Zgodnie z pkt 58 wyroku z dnia 15 września 2015 r., Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), „z odesłania zawartego w art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 do art. 14 ust. 4 lit. b) tejże dyrektywy wynika mianowicie wyraźnie, że przyjmujące państwo członkowskie może odmówić obywatelowi Unii *korzystającemu z prawa pobytu jedynie w oparciu o ten ostatni przepis* przyznania jakichkolwiek świadczeń z zakresu pomocy społecznej" (wyróżnienie moje).

70. Artykuł 14 dyrektywy 2004/38 zatytułowany jest „Zachowanie prawa pobytu”. Sytuacja taka przewidziana jest w dwóch pierwszych ustępach artykułu, określających sytuacje, w których obywatele Unii i członkowie ich rodzin „mają prawo pobytu”, co nie występuje w art. 14 ust. 4 tej dyrektywy. Ponadto art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2004/38 wyraźnie dotyczy sytuacji „uchylającej” dwa pierwsze ustępy, to znaczy, w konsekwencji, sytuacji, w której prawo pobytu ustało. W takim wypadku, obywatel Unii, który wjechał na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego w celu poszukiwania tam pracy, jest jednak chroniony przed wydaleniem, dopóki jest w stanie wykazać, że dalej szuka pracy i ma realną szansę na jej znalezienie.

71. Po sprecyzowaniu tej okoliczności oraz w celu udzielenia odpowiedzi na postawione pytanie uważam, że obywatel Unii, który znajduje się w sytuacji opisanej przez sąd odsyłający, ma więcej przywilejów niż tylko zwyczajną ochronę przed wydaleniem.

72. W rzeczywistości problem podniesiony przez sąd odsyłający nie jest zupełnie nowy. Trybunał orzekał już bowiem, że ani z art. 7 dyrektywy 2004/38, ani z innych przepisów tej dyrektywy nie wynika, że obywatel Unii, który nie spełnia przesłanek przewidzianych w tym artykule, jest z tego powodu systematycznie pozbawiany statusu „pracownika” w rozumieniu art. 45 TFUE. Trybunał wywiódł z tego, że nie można twierdzić, iż art. 7 ust. 3 dyrektywy 2004/38 wymienia w sposób wyczerpujący okoliczności, w których pracownik migrujący, który przestał pozostawać w stosunku pracy, mógł mimo wszystko dalej korzystać z tego statusu [36].

73. Należy stwierdzić, że taka analiza dyrektywy 2004/38, a w szczególności jej art. 7 ust. 3, stosuje się również do sytuacji osoby pracującej na własny rachunek, która skorzystała ze swobody przemieszczania się zagwarantowanej w art. 49 TFUE. Prawa do korzystania z tej swobody nie można bowiem różnicować w zależności od tego, czy pracownik wykonuje działalność gospodarczą, pracując jako pracownik najemny czy na własny rachunek, ponieważ ogół „[p]ostanowie[ń] traktatu [FUE] dotycząc[ych] swobodnego przepływu osób ma[…] na celu ułatwienie obywatelom [Unii] wykonywania działalności zawodowej *wszelkiego rodzaju* na całym terytorium [Unii] i zabrania[…] stosowania przepisów, które mogłyby stawiać ich w niekorzystnym położeniu, w przypadku gdy chcieliby podjąć *działalność zarobkową* na terenie [terytorium] innego państwa członkowskiego” [37]. Wykładnia taka jest zresztą zgodna z orzecznictwem Trybunału, zgodnie z którym art. 45 i 49 TFUE zapewniają taką samą ochronę prawną, a kwalifikacja sposobu wykonywania działalności gospodarczej nie ma tu znaczenia [38].

74. Pragnę także zauważyć, już zupełnie dodatkowo, że to właśnie w sposób ogólny, a nie zróżnicowany, art. 45 ust. 3 lit. c) TFUE gwarantuje obywatelowi Unii prawo do „przebywania w jednym z państw członkowskich w celu podjęcia tam *pracy*, zgodnie z przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi dotyczącymi zatrudniania pracowników tego państwa” [39].

75. W związku z powyższym, jeżeli art. 7 ust. 3 dyrektywy 2004/38 został zinterpretowany w ten sposób, że nie zawiera on wyczerpującego katalogu okoliczności, w których pracownik migrujący, niewykonujący już pracy najemnej, może jednak dalej korzystać z tego statusu, podobną wykładnię należy przyjąć w odniesieniu do pracownika migrującego, który przestał pracować na własny rachunek.

76. W przeciwnym wypadku byłby on traktowany jako osoba poszukująca pracy po raz pierwszy, która nigdy nie płaciła składek, a przecież podobnie jak pracownicy najemni wspierał on system podatkowy i zabezpieczenia społecznego przyjmującego państwa członkowskiego.

36 Zobacz podobnie wyrok z dnia 19 czerwca 2014 r., Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, pkt 31, 38).

37 Wyrok z dnia 18 stycznia 2007 r., Komisja/Szwecja (C-104/06, EU:C:2007:40, pkt 17). Wyróżnienie moje.

38 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 5 lutego 1991 r., Roux (C-363/89, EU:C:1991:41, pkt 23); a także z dnia 15 grudnia 2005 r., Nadin i Nadin-Lux (C-151/04 i C-152/04, EU:C:2005:775, pkt 47).

39 Wyróżnienie moje.

77. Wreszcie, taka wykładnia art. 7 ust. 3 dyrektywy 2004/38 wpisuje się w orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym od wyroku z dnia 26 lutego 1991 r., Antonissen (C-292/89, EU:C:1991:80, pkt 13), swoboda przepływu pracowników zakłada prawo obywateli państw członkowskich do swobodnego przemieszczania się na terytorium innych państw członkowskich, ale także do zamieszkiwania tam w celu poszukiwania pracy. W ten oto sposób, na bazie tego orzecznictwa, Trybunał orzekł, że tymczasowa nieobecność danej osoby na rynku pracy, na przykład z powodu pozbawienia wolności [40] czy urlopu macierzyńskiego [41], nie sprawia, że osoba ta przestaje w tym okresie należeć do rynku pracy, pod warunkiem że w rozsądnym czasie znajdzie zatrudnienie.

78. Rozwiązanie to jest zgodne z celem przepisów rozdziałów 1–3 tytułu IV traktatu FUE, zmierzających do zapewnienia swobody przepływu osób i usług w obrębie Unii. Ryzyko utraty statusu pracownika/osoby pracującej przez obywatela Unii w tym państwie, w sytuacji gdyby nawet na krótki okres i bez jego winy jego działalność gospodarcza uległa spowolnieniu, mogłoby bowiem zniechęcić go do korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się [42].

79. W związku z powyższym, i uwzględniając wcześniejsze rozważania, uważam, że obywatel Unii, który regularnie przebywał i pracował na własny rachunek w przyjmującym państwie członkowskim przez okres około czterech lat, a który zaprzestał pracy lub wykonywania działalności gospodarczej z powodu braku pracy, zachowuje status „pracownika/osoby pracującej", a zatem prawo do przebywania w przyjmującym państwie członkowskim, pod warunkiem że poszukuje pracy, powróci do swojej działalności gospodarczej lub znajdzie inną pracę w rozsądnym czasie po zakończeniu działalności na własny rachunek, którą wcześniej prowadził na podstawie art. 45 i 49 TFUE.

D. W przedmiocie trzeciego pytania prejudycjalnego

80. Pytanie trzecie ma znaczenie tylko wówczas, gdyby Trybunał udzielił odpowiedzi przeczącej na dwa pierwsze pytania. Sąd odsyłający zastanawia się bowiem, czy w takim przypadku odmowa przyznania danej osobie, która znajduje się w sytuacji analogicznej do sytuacji wnoszącego apelację w postępowaniu głównym, zasiłku dla osoby poszukującej pracy (który stanowi specjalne nieskładkowe świadczenie pieniężne w rozumieniu art. 70 rozporządzenia nr 883/2004) z tego powodu, że osobie tej w żaden sposób nie przysługuje prawo pobytu w przyjmującym państwie członkowskim, jest zgodna z prawem Unii, a w szczególności z art. 4 rozporządzenia nr 883/2004.

81. W celu udzielenia odpowiedzi na pytanie trzecie należy wyraźnie odróżnić rozpatrywaną sytuację: chodzi o obywatela Unii, który nie korzysta już z prawa pobytu na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, ale korzysta z ochrony przed wydaleniem na mocy art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2004/38.

82. Ponadto konieczna jest także ocena charakteru zasiłku, o który wystąpiono. Ocena ta należy do sądu odsyłającego. Wydaje się, że zdaniem sądu odsyłającego wnioskowany zasiłek dla osoby poszukującej pracy stanowi specjalne nieskładkowe świadczenie pieniężne w rozumieniu art. 70 rozporządzenia nr 883/2004, które także jest świadczeniem z pomocy społecznej w rozumieniu art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38 [43].

40 Zobacz podobnie wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r., Orfanopoulos i Oliveri (C-482/01 i C-493/01, EU:C:2004:262).

41 Zobacz podobnie wyrok z dnia 19 czerwca 2014 r., Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007).

42 Zobacz podobnie wyrok z dnia 19 czerwca 2014 r., Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, pkt 44).

43 Zobacz pkt 36 wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

83. W tej szczególnej sytuacji, i mając do czynienia z zasiłkiem, który ma taki podwójny charakter, Trybunał orzekł, że art. 24 dyrektywy 2004/38 i art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 nie sprzeciwiają się uregulowaniu państwa członkowskiego, które z korzystania ze świadczeń tego typu wyklucza obywateli innych państw członkowskich, podczas gdy są one gwarantowane obywatelom przyjmującego państwa członkowskiego znajdującym się w takiej samej sytuacji [44].

84. Natomiast jeżeli sąd odsyłający miałby orzec ostatecznie, że przeważającą funkcją świadczeń, o których mowa w postępowaniu głównym, jest ułatwienie dostępu do rynku pracy, to takiego samego rozumowania nie można by zastosować [45].

85. Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika bowiem, że „w świetle ustanowienia obywatelstwa Unii i dokonanej w orzecznictwie wykładni prawa do równego traktowania, przysługującego obywatelom Unii, nie jest już możliwe wyłączenie z zakresu art. [45 ust. 2 TFUE] – wyrażającego podstawową zasadę równego traktowania, gwarantowaną w art. [18 TFUE] – świadczeń natury pieniężnej, mających na celu ułatwianie dostępu do zatrudnienia na rynku pracy państwa członkowskiego” [46].

86. Trybunał sprecyzował jednak w pkt 38 wyroku z dnia 4 czerwca 2009 r., Vatsouras i Koupatantze (C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344), że „państwa członkowskie mają prawo przyznać taki zasiłek dopiero w następstwie ustalenia, że istnieje rzeczywisty związek pomiędzy osobą poszukującą pracy a rynkiem pracy tego państwa”.

87. Jeżeli można sprawdzić istnienie takiego związku, w szczególności stwierdzając, że dana osoba rzeczywiście szukała przez rozsądnie długi okres zatrudnienia w danym państwie członkowskim [47], to tym bardziej jest to możliwe, jeżeli osoba *wykonywała* pracę najemną lub na własny rachunek przez szereg lat.

88. Wykładni tej nie sprzeciwia się wyrok z dnia 14 czerwca 2016 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-308/14, EU:C:2016:436). W wyroku tym Trybunał orzekł bowiem, że nic nie sprzeciwia się uregulowaniu krajowemu, które uzależnia przyznanie świadczeń społecznych obywatelom nieaktywnym ekonomicznie od merytorycznej przesłanki polegającej na spełnieniu przez nich wymogów koniecznych posiadania legalnego prawa pobytu w przyjmującym państwie członkowskim. Trybunał orzekł także, że takie uregulowanie stanowi dyskryminację pośrednią [48]. W związku z powyższym, aby było uzasadnione, musi ono mieć na celu prawnie uzasadniony cel i nie może przekraczać granic niezbędnych do osiągnięcia tego celu.

89. Pod tym względem Trybunał uznał, że tylko *systematyczna* kontrola ustanowionych w dyrektywie 2004/38 warunków, aby istniało prawo pobytu, byłaby sprzeczna z wymogami art. 14 ust. 2 rzeczonej dyrektywy [49]. A przecież zakaz kontroli systematycznej pociąga za sobą nieuchronnie pewną indywidualizację kontroli. W ramach przepisów poddanych jego ocenie w sprawie, w której wydano wyrok z dnia 14 czerwca 2016 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-308/14, EU:C:2016:436), Trybunał orzekł bowiem, że „[w]yłącznie w *szczególnych wypadkach* wymaga się od wnioskodawców, aby *przedstawili dowód* na to, że faktycznie przysługuje im legalne prawo pobytu” [50]. W związku

44 Zobacz wyrok z dnia 15 września 2015 r., Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, pkt 63 i sentencja).

45 Zobacz, a contrario, wyrok z dnia 15 września 2015 r., Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, pkt 45, 46).

46 Wyrok z dnia 25 października 2012 r., Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, pkt 25). Zobacz także podobnie pkt 49 tego samego wyroku oraz wyroki: z dnia 23 marca 2004 r., Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, pkt 63); z dnia 15 września 2005 r., Ioannidis (C-258/04, EU:C:2005:559, pkt 22); a także z dnia 4 czerwca 2009 r., Vatsouras i Koupatantze (C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344, pkt 37).

47 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 23 marca 2004 r., Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, pkt 70); z dnia 4 czerwca 2009 r., Vatsouras i Koupatantze (C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344, pkt 39); a także z dnia 25 października 2012 r., Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, pkt 46).

48 Zobacz pkt 76 tego wyroku.

49 Zobacz pkt 84 tego wyroku.

50 Punkt 83 tego wyroku, wyróżnienie moje.

z powyższym, jeżeli dany obywatel Unii nie miał możliwości udowodnienia legalności swojego pobytu, czy to na podstawie dyrektywy 2004/38, czy też na podstawie innego przepisu Unii, krajowe uregulowanie, które uzależnia przyznanie świadczeń z opieki społecznej od regularności pobytu, nie może zostać uznane za proporcjonalne do zamierzonego celu.

90. W takich okolicznościach, jeżeli zasiłek dla osoby poszukującej pracy, o której mowa w postępowaniu przed sądem krajowym, stanowi świadczenie z pomocy społecznej w rozumieniu rozporządzenia nr 883/2004, art. 45 ust. 2 TFUE oraz art. 4 rzeczonego rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one uregulowaniu państwa członkowskiego, które wyłącza z korzystania z zasiłku dla osoby poszukującej pracy (będącego specjalnym nieskładkowym świadczeniem pieniężnym w rozumieniu art. 70 rozporządzenia nr 883/2004) obywateli innych państw członkowskich, którzy posiadają rzeczywisty związek z rynkiem pracy tego państwa, a nie mają możliwości wykazania tego.

VI. Wnioski

91. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby na pytania prejudycjalne przedstawione przez Court of Appeal (sąd apelacyjny, Irlandia) Trybunał odpowiedział w następujący sposób:

1) Wykładni art. 16 ust. 1 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 dokonywać w ten sposób, że przyznaje on prawo stałego pobytu obywatelowi państwa członkowskiego, który przebywał nieprzerwanie przez okres pięciu lat na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, nie korzystając z systemu pomocy społecznej państwa członkowskiego.

2) Wykładni art. 7 ust. 3 lit. b) dyrektywy 2004/38 należy dokonywać w ten sposób, że dotyczy on obywatela Unii Europejskiej, który wykonywał działalność gospodarczą przez okres jednego roku w przyjmującym państwie członkowskim, bez względu na to, czy był pracownikiem najemnym czy osobą pracującą na własny rachunek.

3) Wykładni art. 45 i 49 TFUE należy dokonywać w ten sposób, że obywatel Unii, który zgodnie z prawem zamieszkiwał i był osobą pracującą na własny rachunek w przyjmującym państwie członkowskim przez około cztery lata, a który zakończył pracę lub działalność gospodarczą z uwagi na brak pracy, zachowuje status „osoby pracującej/pracownika”, a zatem i prawo przebywania w przyjmującym państwie członkowskim, pod warunkiem że powróci do wykonywania działalności gospodarczej lub znajdzie inną pracę w rozsądnym czasie, po tym jak zakończył wcześniej wykonywaną działalność na własny rachunek.

4) Wykładni art. 24 dyrektywy 2004/38 oraz art. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 988/2003 z dnia 16 września 2009 r., należy dokonywać w ten sposób, że nie sprzeciwia się on uregulowaniu państwa członkowskiego, które wyłącza z korzystania z niektórych „specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych” w rozumieniu art. 70 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2004, stanowiących także „uprawnienie [świadczenie] z opieki społecznej” w rozumieniu art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38, obywateli innych państw członkowskich, którzy znajdują się w sytuacji takiej, o jakiej mowa w art. 14 ust. 4 lit. b) rzeczonej dyrektywy, podczas gdy świadczenia te przysługują obywatelom tego państwa członkowskiego, którzy znajdują się w takiej samej sytuacji.

Natomiast wykładni art. 45 ust. 2 TFUE oraz art. 4 rozporządzenia nr 883/2004, zmienionego rozporządzeniem nr 988/2009, należy dokonywać w ten sposób, że sprzeciwiają się one uregulowaniu państwa członkowskiego, które wyłącza z kręgu osób uprawnionych do zasiłku dla osób poszukujących pracy (który stanowi „specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne" w rozumieniu art. 70 rozporządzenia nr 883/2004, niebędące „uprawnieniem [świadczeniem] z opieki społecznej" w rozumieniu art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38) obywateli innych państw członkowskich, którzy posiadają rzeczywisty związek z rynkiem pracy tego państwa, a którzy nie mają możliwości jego wykazania.