



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MELCHIORA WATHELETA
od 28. veljače 2018.¹

Predmet C-618/16

Rafal Prefeta
protiv
Secretary of State for Work and Pensions

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) (Viši sud, Odjel za upravne žalbe, Ujedinjena Kraljevina))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Slobodno kretanje osoba – Članak 45. UFEU-a – Poglavlje 2. Priloga XII. Aktu o uvjetima pristupanja iz 2003. – Mogućnost odstupanja Ujedinjene Kraljevine od članka 7. stavka 2. Uredbe (EU) br. 492/2011 i od članka 7. stavka 3. Direktive 2004/38/EZ – Odstupanja koja se odnose na poljskog državljanina koji nije obavljao prijavljeni rad u razdoblju od dvanaest mjeseci u državi članici domaćinu”

I. Uvod

1. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku, koji je tajništvu Suda 29. studenoga 2016. podnio Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) (Viši sud, Odjel za upravne žalbe, Ujedinjena Kraljevina), odnosi se na tumačenje najprije Priloga XII. Aktu o uvjetima pristupanja Češke Republike, Republike Estonije, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Mađarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije i Slovačke Republike Europskoj uniji i o izmjenama Ugovorâ na kojima se temelji Europska unija² (u daljnjem tekstu: Akt o pristupanju iz 2003.), zatim članka 7. stavka 2. Uredbe (EU) br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o slobodi kretanja radnika u Uniji³ i iz članka 7. stavka 3. Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavlja[n]ju izvan snage direktiva 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ⁴.

2. Taj je zahtjev za prethodnu odluku podnesen u okviru spora između poljskog državljanina Rafala Prefete i Secretary of State for Work and Pensions (državni tajnik za rad i mirovine, Ujedinjena Kraljevina) (u daljnjem tekstu: SSWP) jer je potonji tajnik R. Prefeti odbio dodijeliti dodatak za zapošljavanje i uzdržavanje na osnovi dohotka (*income-related Employment and Support Allowance*) (u daljnjem tekstu: dodatak).

¹ Izvorni jezik: francuski

² SL 2003., L 236, str. 33.

³ SL 2011., L 141, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 264.)

⁴ SL 2004., L 158, str. 77. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42. i ispravak SL 2016., L 87, str. 36.)

3. Odluka SSWP-a kojom se R. Prefeti odbija pristup dodatku temeljila se na činjenici da on nije imao status radnika te posljedično pravo boravka, jedan od uvjeta za stjecanje prava na dodatak.

4. Naime, nacionalnim mjerama koje su donesene na temelju odstupajućih odredbi predviđenih u poglavlju 2. Priloga XII. Aktu o pristupanju iz 2003. sprečava se da se poljski državljani koji u neprekidnom razdoblju od dvanaest mjeseci nisu radili u svojstvu prijavljenog radnika u skladu s nacionalnim odredbama pozivaju na nacionalne odredbe kojima se prenosi članak 7. stavak 3. Direktive 2004/38 radi zadržavanja statusa „radnika” i prava boravka koje proizlazi iz tog statusa.

5. Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na uvjete u kojima se odredbama iz poglavlja 2. Priloga XII. Aktu o pristupanju iz 2003., kojima se odstupa od članka 45. UFEU-a i članka 56. prvog stavka UFEU-a tijekom prijelaznog razdoblja, tadašnjim državama članicama⁵ dopušta da poljske državljanke isključe iz prava iz članka 7. stavka 2. Uredbe br. 492/2011 i iz članka 7. stavka 3. Direktive 2004/38 i, prema tome, dopuštaju ograničenja prava na pristup poljskih državljanina dodatku.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Akt o pristupanju iz 2003.

6. Aktom o pristupanju iz 2003. utvrđuju se uvjeti pristupanja Češke Republike, Republike Estonije, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Mađarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije i Slovačke Republike Europskoj uniji te se predviđaju izmjene Ugovorâ.

7. U skladu s prvim dijelom, člankom 1. drugom i trećom alinejom tog akta:

„[...]

– izraz ‚sadašnje države članice’ znači: Kraljevina Belgija, Kraljevina Danska, Savezna Republika Njemačka, Helenska Republika, Kraljevina Španjolska, Francuska Republika, Irska, Talijanska Republika, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Austrija, Portugalska Republika, Republika Finska, Kraljevina Švedska i Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske;

[...]

– izraz ‚nove države članice’ znači: Češka Republika, Republika Estonija, Republika Cipar, Republika Latvija, Republika Litva, Republika Mađarska, Republika Malta, Republika Poljska, Republika Slovenija i Slovačka Republika;

[...]”

8. Četvrti dio Akta o pristupanju iz 2003. sadržava privremene odredbe primjenjive na „nove države članice”. U glavi I. tog dijela, člankom 24. navedenog akta određuje se:

„Mjere navedene na popisu u Prilozima V., VI., VII., VIII., IX., X., XI., XII., XIII. i XIV. ovom aktu primjenjive su u odnosu na nove države članice pod uvjetima utvrđenima u navedenim prilozima.”

⁵ Vidjeti točku 7. ovog mišljenja.

9. Prilog XII. Aktu o pristupanju iz 2003. naslovljen je „Popis iz članka 24. Akta o pristupanju: Poljska”. Stavci 1., 2., 5. i 9. poglavlja 2. tog priloga, koji se odnosi na slobodno kretanje osoba, glase kako slijedi:

„1. Članak [45.] i članak [56.] prvi stavak [UFEU-a] u potpunosti se primjenjuju samo podložno prijelaznim odredbama koje su predviđene stavcima 2. do 14. u pogledu slobodnog kretanja radnika i slobodnog pružanja usluga koja uključuju privremeno kretanje radnika kako je određeno u članku 1. Direktive 96/71/EZ između Poljske, s jedne strane, i Belgije, Češke Republike, Danske, Njemačke, Estonije, Grčke, Španjolske, Francuske, Irske, Italije, Latvije, Litve, Luksemburga, Mađarske, Nizozemske, Austrije, Portugala, Slovenije, Slovačke, Finske, Švedske i Ujedinjene Kraljevine, s druge strane.

2. Odstupajući od članaka 1. do 6. Uredbe (EEZ) br. 1612/68 [Uredba Vijeća od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja radnika unutar Zajednice (SL 1968., L 257, str. 2.)] i do kraja razdoblja od dvije godine od dana pristupanja, sadašnje države članice primjenjuju nacionalne mjere ili mjere koje proizlaze iz dvostranih sporazuma kojima se uređuje pristup poljskih državljana njihovu tržištu rada. Sadašnje države članice mogu nastaviti primjenjivati te mjere do kraja razdoblja od pet godina od dana pristupanja.

Poljski državljani koji na dan pristupanja zakonito rade u sadašnjoj državi članici i kojima je odobren pristup tržištu rada te države članice u neprekidnom razdoblju od [dvanaest] mjeseci ili dulje imat će pravo na pristup tržištu rada te države članice, ali ne i tržištima rada ostalih država članica koje primjenjuju nacionalne mjere.

Poljski državljani kojima je nakon pristupanja odobren pristup tržištu rada sadašnje države članice u neprekidnom razdoblju od [dvanaest] mjeseci ili dulje također uživaju ista prava.

Poljski državljani iz gore navedenog drugog i trećeg podstavka prestaju imati prava iz tih podstavaka ako dobrovoljno napuste tržište rada dotične sadašnje države članice.

Poljski državljani koji na dan pristupanja ili tijekom razdoblja primjene nacionalnih mjera zakonito rade u sadašnjoj državi članici na dan pristupanja i kojima je odobren pristup tržištu rada te države članice u razdoblju kraćem od 12 mjeseci ne uživaju ta prava.

[...]

5. Država članica koja je zadržala nacionalne mjere ili mjere koje proizlaze iz dvostranih sporazuma na kraju razdoblja od pet godina navedenog u stavku 2. može, u slučaju ozbiljnih poremećaja na vlastitom tržištu rada ili prijetnje od takvih poremećaja, nakon što obavijesti Komisiju, nastaviti primjenjivati te mjere do kraja razdoblja od sedam godina od dana pristupanja. U nedostatku takve obavijesti primjenjuju se članci 1. do 6. Uredbe br. 1612/68.

[...]

9. U mjeri u kojoj se određene odredbe Direktive 68/360/EEZ [Direktiva Vijeća od 15. listopada 1968. o ukidanju ograničenja kretanja i boravka unutar Zajednice za radnike država članica i njihove obitelji (SL 1968., L 257, str. 13)] ne mogu primjenjivati odvojeno od odredaba Uredbe br. 1612/68 čija se primjena odgađa na temelju stavaka 2. do 5. te stavaka 7. i 8., Poljska i sadašnje države članice mogu odstupati od tih odredaba u mjeri u kojoj je to potrebno za primjenu stavaka 2. do 5. te stavaka 7. i 8.”

2. Uredba br. 492/2011

10. Uredbom br. 492/2011 stavljena je izvan snage i zamijenjena, s učinkom od 16. lipnja 2011., Uredba br. 1612/68.

11. Poglavlje I. Uredbe br. 492/2011 naslovljeno je „Zapošljavanje, jednako postupanje i obitelji radnika”.

12. U odjeljku 1. tog poglavlja, naslovljenom „Pristup zaposlenju”, člancima 1. do 6. u biti se zabranjuju odredbe zakona i drugih propisa države članice koje ograničavaju prijave za posao i ponude za posao odnosno pravo državljana drugih država članica na prihvaćanje i obavljanje posla ili za njih propisuju uvjete koji se ne primjenjuju na njihove državljane.

13. U odjeljku 2. navedenog poglavlja, naslovljenom „Zapošljavanje i jednako postupanje”, člankom 7. određuje se:

„1. Prema radniku koji je državljanin države članice ne smije se, zbog njegovog državljanstva, u drugoj državi članici postupati drukčije nego što se postupa prema domaćim radnicima kad je riječ o uvjetima zapošljavanja i rada, a posebno primicima od rada i otpuštanju te, ako postane nezaposlen, vraćanju na posao ili ponovnom zapošljavanju.

2. Takav radnik uživa jednake socijalne i porezne povlastice kao domaći radnici.

[...]”

3. Direktiva 2004/38

14. Direktivom br. 2004/38 stavljena je izvan snage i zamijenjena, s učinkom od 30. travnja 2006., Direktiva Vijeća 68/360.

15. Člankom 7. Direktive 2004/38, naslovljenim „Pravo na boravak dulji od tri mjeseca”, u njegovu stavku 1. točki (a) i u stavku 3. točkama (a) do (c) određuje se:

„1. Svi građani Unije imaju pravo na boravak na državnom području druge države članice u razdoblju duljem od tri mjeseca ako:

(a) su radnici ili samozaposlene osobe u državi članici domaćinu; ili

[...]

3. Za potrebe stavka 1. točke (a), građanin Unije koji više nije radnik ili samozaposlena osoba zadržava status radnika ili samozaposlene osobe ako je:

(a) privremeno nesposoban za rad zbog bolesti ili nesreće;

(b) propisno evidentirani kao nesvojevoljno nezaposlen nakon što je dulje od godinu dana bio zaposlen te se prijavio kao tražitelj zaposlenja u nadležnom uredu za zapošljavanje;

(c) propisno evidentiran kao nesvojevoljno nezaposlen nakon isteka ugovora o radu na određeno vrijeme u trajanju kraćem od godinu dana ili je postao nesvojevoljno nezaposlen tijekom prvih dvanaest mjeseci te je prijavljen kao tražitelj zaposlenja u nadležnom uredu za zapošljavanje. U ovom slučaju on zadržava status radnika tijekom najmanje šest mjeseci;

[...]

16. Člankom 24. stavkom 1. Direktive 2004/38, naslovljenim „Jednako postupanje”, predviđa se:

„1. Podložno specifičnim odredbama koje su izričito predviđene u Ugovoru i sekundarnom pravu, svi građani Unije koji na temelju ove Direktive borave na državnom području države članice domaćina imaju pravo na postupanje koje je jednako postupanju prema državljanima te države članice unutar područja primjene Ugovora. [...]”

B. Pravo Ujedinjene Kraljevine

17. S pomoću Accession (Immigration and Worker Registration) Regulations 2004/1219 (Uredbe 2004/1219 o pristupanjima (useljavanje i prijava radnika)) (u daljnjem tekstu: Uredba iz 2004.) Ujedinjena Kraljevina odgodila je primjenu pravila Unije u području slobodnog kretanja radnika u pogledu državljana osam od deset država članica koje su 1. svibnja 2004. pristupile Europskoj uniji⁶. Te su odstupajuće mjere donesene na temelju članka 24. Akta o pristupanju iz 2003. te su ostale na snazi do 30. travnja 2011.⁷

18. U vrijeme nastanka činjenica u glavnom predmetu Uredba iz 2004. bila je izmijenjena, među ostalim, s Immigration (European Economic Area) Regulations 2006/1003 (Uredbe 2006/1003 o useljavanju (Europski gospodarski prostor)) (u daljnjem tekstu: Uredba iz 2006.).

19. Uredbom iz 2004., u verziji koja je bila na snazi u vrijeme nastanka činjenica iz glavnog postupka, predviđao se sustav prijave (Accession State Worker Registration Scheme (sustav prijave za radnike iz država pristupnica)) primjenjiv na državljane osam navedenih država pristupnica, koji su u Ujedinjenoj Kraljevini radili tijekom razdoblja od 1. svibnja 2004. do 30. travnja 2011.

20. Člankom 2. Uredbe iz 2004., naslovljenim „Radnik iz države pristupnice koji podliježe prijavi”, određivalo se:

„1. [p]odložno sljedećim stavcima ovog članka, ‚radnik iz države pristupnice koji podliježe prijavi’ je državljanin dotične države pristupnice koji radi u Ujedinjenoj Kraljevini tijekom razdoblja pristupanja.

[...]

4. Državljanin dotične države pristupnice koji zakonito radi u Ujedinjenoj Kraljevini u neprekidnom razdoblju od dvanaest mjeseci u cijelosti ili djelomično nakon 30. travnja 2004. prestaje biti radnik iz države pristupnice koji podliježe prijavi nakon tog razdoblja od dvanaest mjeseci.

[...]

⁶ Odnosno Češka Republika, Republika Estonija, Republika Latvija, Republika Litva, Mađarska, Republika Poljska, Republika Slovenija i Slovačka Republika.

⁷ Ta su ograničenja prvotno bila predviđena za razdoblje od 1. svibnja 2004. do 30. travnja 2009. Međutim, iz spisa pred Sudom proizlazi da je dopisom od 8. travnja 2009. Ujedinjena Kraljevina prijavila Komisiji svoju namjeru da na dvije dodatne godine (odnosno do 30. travnja 2011.) produlji primjenu svojih nacionalnih odstupajućih mjera, u skladu s odredbom predviđenom u poglavlju 2. stavku 5. Priloga XII. Aktu o pristupanju iz 2003. U svojem zahtjevu za prethodnu odluku sud koji je uputio zahtjev ističe da je zakonitost tog produljenja predmet tužbe pred britanskim sudovima. U svojim pisanim očitovanjima vlada Ujedinjene Kraljevine navodi da je pitanje zakonitosti tog produljenja trenutačno u tijeku pred Court of Appeal (Žalbeni sud, Ujedinjena Kraljevina) u predmetu Gubeladze/Secretary of State for Work and Pensions. Na raspravi je Ujedinjena Kraljevina potvrdila da je Court of Appeal (Žalbeni sud) u tom predmetu donio presudu 7. studenoga 2017. te da je zaključio da je produljenje sustava prijave radnika od strane Ujedinjene Kraljevine bilo neproporcionalno te stoga neusklađeno s pravom Unije. Ta presuda međutim još nije pravomoćna s obzirom na to da je vlada Ujedinjene Kraljevine na raspravi navela da je pokrenula žalbeni postupak pred Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine).

8. Za potrebe stavaka 3. i 4., smatra se da je osoba radila u Ujedinjenoj Kraljevini u neprekidnom razdoblju od dvanaest mjeseci ako je zakonito radila u Ujedinjenoj Kraljevini na početku i na kraju tog razdoblja i ako bilo koje međurazdoblje u kojem nije zakonito radila u Ujedinjenoj Kraljevini ne prelazi ukupno [trideset] dana.

[...]”

21. U članku 4. stavku 2. Uredbe iz 2004. navodilo se:

„[d]ržavljanin dotične države pristupnice koji ima status radnika iz države pristupnice koji se dužan prijaviti ako započinje s radom u Ujedinjenoj Kraljevini nema pravo boraviti u Ujedinjenoj Kraljevini u svojstvu tražitelja zaposlenja s ciljem da ondje traži posao.”

22. K tome, člankom 5. stavcima 3. i 4. Uredbe iz 2004., u verziji primjenjivoj na glavni predmet, određivalo se:

„3. [p]odložno stavku 4., članak 6. stavak 2. Uredbe iz 2006. ne primjenjuje se na radnika iz države pristupnice koji podliježe obvezi prijave, a koji prestaje raditi.

4. ako radnik iz države pristupnice koji podliježe obvezi prijave prestane raditi za ovlaštenog poslodavca u okolnostima navedenim u članku 6. stavku 2. [Uredbe iz 2006.] tijekom razdoblja od jednog mjeseca od dana kada je počeo raditi, taj se članak primjenjuje na tog radnika tijekom ostatka tog jednomjesečnog razdoblja.”

23. Uredbom iz 2006. u britansko pravo prenosi se Direktiva 2004/38.

24. U verziji primjenjivoj na glavni predmet, članak 6. stavak 1. Uredbe iz 2006., koji se odnosi na slučajeve u kojima se državljaninu države članice Europskog gospodarskog prostora (EGP) može produljiti pravo boravka na državnom području Ujedinjene Kraljevine, glasi kako slijedi:

„1. [z]a potrebe ovog propisa, izraz ‚osoba koja ispunjava uvjete’ odnosi se na sve državljane EGP-a koji prebivaju u Ujedinjenoj Kraljevini kao:

[...];

(b) radnici:

[...]”

25. Člankom 6. stavkom 2. Uredbe iz 2006. pojašnjavali su se uvjeti koje osoba koja više nije radnik mora ispuniti kako bi zadržala status radnika u smislu stavka 1. točke (b) tog istog članka te se određivalo:

„2. [p]odložno članku 7.A stavku 4., osoba koja više nije radnik ne prestaje se smatrati radnikom za potrebe stavka 1. točke (b) ako je:

(a) privremeno nesposobna za rad zbog bolesti ili nesreće;

(b) propisno evidentirana kao nesvojevoljno nezaposlena nakon što je bila zaposlena u Ujedinjenoj Kraljevini, pod uvjetom da se prijavila kao tražitelj zaposlenja u nadležnom uredu za zapošljavanje i ako je:

i. godinu dana ili dulje bila zaposlena prije nego što je postala nezaposlena;

- ii. nezaposlena manje od šest mjeseci; ili
- iii. može dokazati da traži zaposlenje u Ujedinjenoj Kraljevini te da ima stvarne mogućnosti da dobije posao;

[...]”

26. Člankom 7.A stavkom 4. Uredbe iz 2006. određivalo se:

„Članak 6. stavak 2. primjenjuje se na radnika iz države pristupnice ako je

- (a) na njega 30. travnja 2011. bio primjenjiv članak 5. stavak 4. [Uredbe iz 2004.]; ili
- (b) nesposoban za rad, nezaposlen ili više nije radnik, ovisno o slučaju, nakon 1. svibnja 2011.”

III. Glavni postupak i prethodna pitanja

27. R. Prefeta poljski je državljanin. U Ujedinjenu Kraljevinu stigao je 2008. te je ondje radio u neprekidnom razdoblju od 7. srpnja 2009. do 11. ožujka 2011., nakon čega je njegovo zaposlenje okončano zbog ozljede koja nije nastala na radu.

28. R. Prefeti je 5. siječnja 2011. u skladu s nacionalnim propisima bila izdana potvrda o prijavi u svojstvu radnika. Iz toga proizlazi da je prijavljeni rad obavljao u neprekidnom razdoblju od dva mjeseca i šest dana, odnosno u razdoblju od 5. siječnja 2011. do 11. ožujka 2011.

29. Nakon što je prekinuo svoje zaposlenje, R. Prefeta je bio propisno evidentiran kao nesvojevoljno nezaposlen s obzirom na to da se prijavio kao tražitelj zaposlenja (*jobseeker*) u nadležnom uredu za zapošljavanje i da mu je naknada za nezaposlenost (*jobseeker's allowance*) bila isplaćivana od 20. ožujka 2011.

30. R. Prefeta je 20. listopada 2011. podnio zahtjev za dodatak. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, dodatak je namijenjen kategorijama osoba čija je sposobnost za rad ograničena njihovim fizičkim ili psihičkim stanjem. Spomenuti sud ističe da se dodatak ne može dodijeliti tražiteljima zaposlenja na temelju prava Unije ili prava Ujedinjene Kraljevine. Dodaje da se, prema britanskom pravu, dodatak može dodijeliti radnicima, kako su definirani u članku 6. stavku 1. točki (b) i članku 6. stavku 2. Uredbe iz 2006.

31. SSWP je odbio zahtjev R. Prefete jer ga se u britanskom pravu nije priznalo kao radnika s obzirom na to da je poljski državljanin i da nije obavljao prijavljeni rad u neprekidnom razdoblju od dvanaest mjeseci.

32. R. Prefeta podnio je tužbu pred First-tier Tribunal (Social Entitlement Chamber) (Prvostupanjski sud, Odjel za socijalna prava, Ujedinjena Kraljevina), koji je potvrdio odluku SSWP-a. R. Prefeta zatim je podnio žalbu protiv odluke First-tier Tribunal (Social Entitlement Chamber) (Prvostupanjski sud, Odjel za socijalna prava) pred sudom koji je uputio zahtjev.

33. R. Prefeta je pred sudom koji je uputio zahtjev u biti tvrdio da se članak 5. stavak 3. Uredbe iz 2004. protivi članku 7. stavku 3. Direktive 2004/38, kao i članku 7. stavku 2. Uredbe br. 492/2011.

34. Naime, člankom 5. stavkom 3. Uredbe iz 2004. sprečavalo se da državljani predmetnih država pristupnica koji u Ujedinjenoj Kraljevini nisu radili s potvrdom o prijavi tijekom neprekidnog razdoblja od dvanaest mjeseci zadrže status radnika u smislu članka 7. stavka 3. Direktive 2004/38 te da ostvaruju pravo na jednako postupanje iz članka 7. stavka 2. Uredbe br. 492/2011. Međutim, to ograničenje nije se moglo opravdati na temelju Akta o pristupanju iz 2003. s obzirom na to da se njime ne dopuštaju odstupanja od tih odredbi.

35. Prema mišljenju SSWP-a, Uredba iz 2004. u skladu je s Aktom o pristupanju iz 2003. kojim se u poglavlju 2. stavku 2. Priloga XII. predviđa da „[p]oljski državljani koji [...] tijekom razdoblja primjene nacionalnih mjera zakonito rade [...] i kojima je odobren pristup tržištu rada te države članice u razdoblju kraćem od [dvanaest] mjeseci ne uživaju ta prava”. Prema mišljenju SSWP-a, „ta prava” uključuju prava koja proizlaze iz Ugovora i koja „radnici” ostvaruju u skladu s člankom 7. stavkom 3. Direktive 2004/38 i člankom 7. stavkom 2. Uredbe br. 492/2011.

36. Sud koji je uputio zahtjev smatra da je tumačenje Priloga XII. Aktu o pristupanju iz 2003. složeno i novo pitanje u pravu Unije. U tim je okolnostima za donošenje odluke u glavnom postupku smatrao potrebnim prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Je li Prilog XII. [Aktu o pristupanju iz 2003. tadašnjim] državama članicama omogućavao da poljske državljane isključe iz prava iz članka 7. stavka 2. Uredbe [br. 492/2011] i članka 7. stavka 3. Direktive [2004/38] kada radnik, iako je sa zakašnjenjem ispunio obvezu prijave zapošljavanja predviđenu nacionalnim pravom, još nije obavljao prijavljeni rad u neprekidnom razdoblju od dvanaest mjeseci?
2. Ako je odgovor na prvo pitanje niječan, može li se radnik koji je poljski državljanin, u okolnostima iz prvog pitanja, pozivati na članak 7. stavak 3. Direktive [2004/38] koji se odnosi na zadržavanje statusa radnika?”

IV. Analiza

37. Svojim prvim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti se pita omogućava li se poglavljem 2. Priloga XII. Aktu o pristupanju iz 2003., koje se odnosi na slobodno kretanje osoba, tadašnjim državama članicama da poljske državljane isključe iz prava navedenih u dvjema odredbama, odnosno u članku 7. stavku 2. Uredbe br. 492/2011⁸ i članku 7. stavku 3. Direktive 2004/38⁹, kada radnik, iako je sa zakašnjenjem ispunio obvezu prijave zapošljavanja predviđenu nacionalnim pravom, još nije obavljao prijavljeni rad u neprekidnom razdoblju od dvanaest mjeseci? Svojim drugim prethodnim pitanjem sud postavlja pitanje može li se i, po potrebi, u kojim okolnostima, poljski državljanin pozivati na članak 7. stavak 3. Direktive 2004/38 kada, s obzirom na to da je sa zakašnjenjem ispunio obvezu prijave zapošljavanja predviđenu nacionalnim pravom, još nije obavljao prijavljeni rad u neprekidnom razdoblju od dvanaest mjeseci.

38. Budući da se pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev znatno preklapaju, smatram da ih treba zajedno razmotriti.

8 Kojim se predviđa pravilo nediskriminacije u području socijalnih i poreznih povlastica.

9 Koji se odnosi na zadržavanje statusa radnika i odgovarajuće pravo boravka.

A. Uvodne napomene

39. Iz poglavlja 2. stavka 1. Priloga XII. Aktu o pristupanju iz 2003. proizlazi da se članak 45. UFEU-a i članak 56. prvi stavak UFEU-a u potpunosti primjenjuju samo podložno prijelaznim odredbama iz stavaka 2. do 14. istog poglavlja u pogledu slobodnog kretanja radnika i slobodnog pružanja usluga koji uključuju privremeno kretanje radnika između Poljske i tadašnjih država članica, kako su utvrđene u skladu s člankom 1. drugom alinejom tog akta o pristupanju¹⁰.

40. Naime, tim se odredbama predviđaju odstupanja od članaka 1. do 6. Uredbe br. 1612/68 kao i od odredbi Direktive 68/360 koje se *ne mogu primjenjivati odvojeno* od onih iz Uredbe br. 1612/68, čija se primjena odgađa na temelju stavaka 2. do 5. te 7. i 8. poglavlja 2., *u mjeri u kojoj je to potrebno* za primjenu tih stavaka¹¹.

41. Ta odstupanja od članka 45. UFEU-a i članka 56. prvog stavka UFEU-a, koja se odnose na načela slobodnog kretanja radnika i slobodnog pružanja usluga koja uključuju privremeno kretanje radnika, očito treba usko tumačiti¹².

B. Postojanje dopuštenja za isključivanje poljskih državljana iz prava iz članka 7. stavka 2. Uredbe br. 492/2011

42. Valja istaknuti da se u staccima 1. do 14. poglavlja 2. Priloga XII. Aktu o pristupanju iz 2003. ničime ne upućuje na Uredbu br. 492/2011, na koju se odnosi prvo prethodno pitanje suda koji je uputio zahtjev i koja je donesena nakon navedenog akta o pristupanju.

43. Međutim, Uredba br. 1612/68, na koju se te odredbe posebno odnose, stavljena je izvan snage Uredbom br. 492/2011¹³, u čijoj se uvodnoj izjavi 1. navodi da je „Uredba [br. 1612/68] nekoliko [...] puta značajno izmijenjena [te da je u] interesu jasnoće i racionalnosti tu [...] Uredbu potrebno kodificirati”. Napominjem da su članci 1. do 7. dviju uredbi gotovo istovjetni.

44. Međutim, što se tiče odredbi Uredbe br. 1612/68, staccima 1. do 14. poglavlja 2. Priloga XII. Aktu o pristupanju iz 2003., koje se odnosi na slobodno kretanje osoba¹⁴, predviđaju se samo odstupanja od članka 1. do 6. navedene uredbe, koji se odnose na „pristup zaposlenju”.

45. Prema tome, ne dovodeći u pitanje primjenjivost *ratione temporis* Uredbe br. 492/2011¹⁵, upućivanja u predmetnim odredbama na članke 1. do 6. Uredbe br. 1612/68 trebaju se *mutatis mutandis* shvatiti kao upućivanja na članke 1. do 6. Uredbe br. 492/2011, i to čak ako se predmetne odredbe Akta o pristupanju iz 2003. usko tumače.

10 U točki 24. presude od 10. veljače 2011., Vicoplus i dr. (C-307/09 do C-309/09, EU:C:2011:64), Sud je presudio da, „ako je nacionalni propis opravdan na temelju jedne od prijelaznih mjera iz članka 24. Akta o pristupanju iz 2003., u ovom slučaju one koja je predviđena u poglavlju 2. stavku 2. Priloga XII. tom aktu, pitanje usklađenosti tog propisa s člancima 56. i 57. UFEU-a ne može se više postavljati”.

11 Vidjeti osobito poglavlje 2. stavak 9. Priloga XII. Aktu o pristupanju iz 2003.

12 Vidjeti po analogiji presude od 23. ožujka 1983., Peskeloglou (77/82, EU:C:1983:92, t. 12.), i od 3. prosinca 1998., KappAhl (C-233/97, EU:C:1998:585, t. 18.). U točki 18. presude od 3. prosinca 1998., KappAhl (C-233/97, EU:C:1998:585), Sud je presudio da „odstupanja od pravila predviđenih Ugovorom koja su dopuštena Aktom o pristupanju treba tumačiti na način da se osigura lakše ostvarivanje ciljeva Ugovora i potpune primjene njegovih pravila”. U točki 33. presude od 28. travnja 2009., Apostolides (C-420/07, EU:C:2009:271), Sud je presudio da se „akt o pristupanju nove države članice u osnovi [...] temelji na općem načelu trenutačne i potpune primjene odredaba prava [Unije] u toj državi te da su iznimke dopuštene samo ako su izričito predviđene prijelaznim odredbama”.

13 Vidjeti članak 41. Uredbe br. 492/2011.

14 Osobito staccima 2. do 5. te 7. i 8.

15 Vidjeti bilješku 9. ovog mišljenja.

46. Ostale odredbe Uredbe br. 1612/68, osobito njezin članak 7. stavak 2. koji se nalazi u glavi II. prvog dijela navedene uredbe naslovljenoj „Zapošljavanje i jednako postupanje” i kojim se predviđa da radnik koji je državljanin jedne države članice na državnom području drugih država članica uživa „jednake socijalne i porezne povlastice kao domaći radnici”, nisu dakle obuhvaćene odstupanjima koja se odnose na slobodno kretanje osoba i koja su predviđena u poglavlju 2. stavcima 1. do 14. Priloga XII. Aktu o pristupanju iz 2003.

47. Iz toga slijedi da se od pristupanja Republike Poljske Europskoj uniji članak 7. stavak 2. Uredbe br. 1612/68 kao i, po potrebi, članak 7. stavak 2. Uredbe br. 492/2011 u potpunosti primjenjuju na poljske *radnike*¹⁶ koji zato moraju uživati jednake socijalne i porezne povlastice kao domaći radnici¹⁷, s obzirom na to da stavcima 1. do 14. poglavlja 2. Priloga XII. Aktu o pristupanju iz 2003. nije predviđeno nikakvo odstupanje od članka 45. UFEU-a i članka 56. prvog stavka UFEU-a.

48. Prema tome, činjenicom da je R. Prefeta sa zakašnjenjem ispunio obvezu prijave zapošljavanja predviđenu nacionalnim pravom i da još nije obavljao prijavljeni rad u neprekidnom razdoblju od dvanaest mjeseci ne može se opravdati to da je Ujedinjena Kraljevina isključila R. Prefetu iz prava iz članka 7. stavka 2. Uredbe br. 1612/68 ili, po potrebi, iz članka 7. stavka 2. Uredbe br. 492/2011 dok je imao status radnika.

49. S obzirom na prethodno navedeno, smatram da se Prilogom XII. Aktu o pristupanju iz 2003. ne dopušta tadašnjim državama članicama da poljske državljane isključe iz prava iz članka 7. stavka 2. Uredbe br. 1612/68 ili, po potrebi, iz članka 7. stavka 2. Uredbe br. 492/2011 ako imaju status radnika, odnosno ako su radnici ili samozaposlene osobe.

C. Postojanje dopuštenja za isključivanje poljskih državljana iz prava iz članka 7. stavka 3. Direktive 2004/38

1. Argumenti stranaka

50. R. Prefeta smatra da se člankom 7. Direktive 68/360 i člankom 7. stavkom 3. Direktive 2004/38 predviđa da radnik, ako ima nesreću da se, na primjer, privremeno razboli, ima pravo ostati na državnom području države u kojoj je radio. Kao prvo, tvrdi da to pravo ne utječe na stupanj otvorenosti tržišta rada u pogledu radnika, kao drugo, da se na to pravo može pozivati tek nakon što je radniku već dopušten pristup tržištu rada i, kao treće, da se tim pravom državu članicu ne sprječava u provedbi sustava u skladu s kojim su određena zaposlenja zabranjena državljanima država pristupnica¹⁸. Prema mišljenju R. Prefete, „[č]lankom 7. Direktive 68/360 i člankom 7. stavkom 3. Direktive 2004/38 ne uređuje se pristup zaposlenju za pojedinca, nego se pojašnjavaju uvjeti koje radnik [Unije] ima pravo uživati u državi domaćinu. Ti se uvjeti ne mogu primjenjivati odvojeno od glave I. Uredbe br. 1612/68. Naime, oni su u biti slični odredbama glave II. Uredbe br. 1612/68, [z]apošljavanje i jednako postupanje”, osobito članka 7. glave II.”

51. Prema mišljenju R. Prefete, „davanje učinka članku 7. stavku 3. Direktive 2004/38 ne utječe na opći cilj ograničenja prilikom pristupanja”. Smatra da „ograničenja prilikom pristupanja omogućuju državi da privremeno nadzire uvjete pristupa svojem tržištu rada kako bi se izbjegli poremećaji na tom tržištu tijekom razdoblja pristupanja [...]. Iz toga proizlazi dopuštenje za odstupanje od

¹⁶ To znači da je R. Prefeta tijekom cijelog razdoblja u kojem je stvarno radio u Ujedinjenoj Kraljevini te je stoga ondje imao status radnika, odnosno između 7. srpnja 2009. i 11. ožujka 2011., morao uživati jednake socijalne i porezne povlastice kao domaći radnici.

¹⁷ Vidjeti po analogiji presudu od 30. svibnja 1989., Komisija/Grčka (305/87, EU:C:1989:218, t. 15. i 16.).

¹⁸ Prema mišljenju R. Prefete, „[t]o se temelji na činjenici da dok državljanin države pristupnice tijekom dvanaest mjeseci radi kao radnik, država može nadzirati njegov stalni pristup tržištu rada. Na primjer, da je R. Prefeta prihvatio novo zaposlenje, bio bi ga dužan prijaviti tijelima Ujedinjene Kraljevine, što je uvjet koji bi inače bio zabranjen člankom 3. stavkom 1. Uredbe br. 1612/68”.

glave I. Uredbe br. 1612/68. [...] Pravo pojedinca da zadrži pravo boravka u državi domaćinu kad je privremeno prestao raditi samo po sebi nije čimbenik koji može poremetiti tržište rada te države, s obzirom na to da ‚radnik‘ u tom trenutku ne radi. Stoga, radi ostvarivanja cilja ograničenja prilikom pristupanja, nije nužno izvesti ovlast za ograničavanje prava na zadržavanje statusa radnika”.

52. Vlada Ujedinjene Kraljevine smatra da se poglavljem 2. stavkom 2. Priloga XII. Aktu o pristupanju iz 2003. ne nalaže da pojedinac koji je radio tijekom neprekidnog razdoblja od dvanaest mjeseci, ali kojem za to razdoblje nije bila izdana potvrda o prijavi u svojstvu radnika, ima pristup svim pravima i davanjima koja državljanin države članice može potraživati zbog svojeg statusa radnika. K tome, navedenim se aktom isto tako ne zahtijeva da pojedincu bude dopušteno uživanje svih tih prava u slučaju u kojem mu se u određenom trenutku izda potvrda o prijavi u svojstvu radnika, ali navedenu potvrdu nije imao tijekom cijelog razdoblja rada.

53. Vlada Ujedinjene Kraljevine tvrdi da ako poljski državljanin kao što je R. Prefeta, koji nije obavljao prijavljeni rad u neprekidnom razdoblju od dvanaest mjeseci, ima pristup svim pravima i davanjima koja uživaju državljani države članice zbog njihova statusa radnika, pojašnjenje u stavku 2. poglavljju 2. Priloga XII. Aktu o pristupanju iz 2003., u skladu s kojim pojedincu *mora biti odobren pristup* u razdoblju od dvanaest mjeseci kako bi uživao ta prava, postaje suvišno. Također, time bi se ugrozilo ostvarenje ciljeva koji se nastoje postići obvezom prijave s obzirom na to da je njezin cilj, s jedne strane, omogućiti Ujedinjenoj Kraljevini da ocijeni uvjete pristupa svojem tržištu rada kako bi utvrdila jesu li potrebne druge mjere i, s druge strane, potaknuti državljane država pristupnica da reguliraju svoj položaj i da pridonesu formalnom gospodarstvu¹⁹.

54. Komisija smatra da, ako bi se radnik iz države pristupnice mogao pozivati na članak 7. stavak 3. točke (b) i (c) Direktive 2004/38, Ujedinjena Kraljevina ne bi mogla dati učinak samoj biti odstupanja predviđenih Uredbom iz 2004., čiji je cilj bio ograničiti pristup njezinu tržištu rada ograničavanjem prava ekonomski neaktivnih državljanina države pristupnice da borave na njezinu tlu kako bi ondje tražili zaposlenje. Međutim, što se tiče članka 7. stavka 3. točke (a) Direktive 2004/38, Komisija smatra da Prilog XII. Aktu o pristupanju iz 2003. nije mogao biti temelj za ograničenje prava na zadržavanje statusa radnika jer ta odredba u biti nije povezana s britanskim mjerama kojima se uređuje pristup tržištu rada²⁰.

2. Primjenjivost članka 7. stavka 3. Direktive 2004/38

55. Valja istaknuti da se u staccima 1. do 14. poglavlja 2. Priloga XII. Aktu o pristupanju iz 2003. ničime ne upućuje na Uredbu br. 2004/38²¹, koja je donesena te stupila na snagu nakon tog akta.

56. Međutim, stavkom 9. poglavlja 2. Priloga XII. Aktu o pristupanju iz 2003. predviđa se mogućnost za tadašnje države članice da odstupaju od odredbi Direktive 68/360 koje se ne mogu primjenjivati odvojeno od odredbi članka 1. do 6. Uredbe br. 1612/68, čija se primjena odgađa, među ostalim, na temelju stavka 2.²² poglavlja 2. Priloga XII. Aktu o pristupanju iz 2003., u mjeri u kojoj je to potrebno za primjenu tog stavka.

¹⁹ Prema mišljenju vlade Ujedinjene Kraljevine, da je navedenim državljanima omogućeno da izvade samo jednu potvrdu o odobrenju pristupa tržištu rada Ujedinjene Kraljevine kako bi stekli pravo na socijalnu pomoć, to bi povećalo troškove sustava socijalne sigurnosti te države članice i ne bi poticalo te državljane da ažuriraju potvrdu o prijavi. Zato se trebalo prijaviti za svako zaposlenje posebno.

²⁰ K tome, Komisija ističe da je protiv Ujedinjene Kraljevine pokrenula postupak za utvrđivanje povrede u pogledu područja primjene odstupajućih mjera primijenjenih na radnike iz države pristupnice, među kojima je i odstupanje od članka 7. stavka 3. Direktive 2004/38. Taj postupak međutim nije doveo do pokretanja postupka pred Sudom jer je Komisija smatrala, nakon što su te nacionalne mjere 1. svibnja 2011. stavljene izvan snage, da je tužba postala bespredmetna.

²¹ Te osobito na njezin članak 7. stavak 3. na koji se odnosi prvo prethodno pitanje suda koji je uputio zahtjev.

²² Iako se u stavku 9. također navode prethodni stavci 3., 4., 5., 7. i 8., smatram da su samo odredbe *stavka 2.*, kojim se tadašnjim državama članicama dopušta da ograniče pravo na pristup poljskih državljanina tržištu rada u razdoblju od dvanaest mjeseci, izravno relevantne u glavnom predmetu.

57. Međutim, tekst članka 7. Direktive 68/360²³ *u biti* je vrlo sličan tekstu članka 7. stavka 3. Direktive 2004/38. Naime, tim se dvjema odredbama predviđaju okolnosti u kojima se građanin Unije koji više nije radnik ili samozaposlena osoba zadržava status radnika.

58. U tom pogledu valja naglasiti da je Komisija u svojem Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica²⁴, *u komentaru na članak 8. stavak 7. (koji je postao članak 7. stavak 3. Direktive 2004/38), navela da predmetne odredbe²⁵ „u osnovi ponavljaju određene odredbe Direktive [68/360] te ih pojašnjavaju i u tekst uključuju sudsku praksu Suda o zadržavanju statusa radnika kada radnik više ne obavlja posao radnika ili samozaposlene osobe”.*

59. Prema tome, smatram da, neovisno o činjenici da se stavkom 9. poglavlja 2. Priloga XII. Aktu o pristupanju iz 2003. ničime izričito ne upućuje na članak 7. stavak 3. Direktive 2004/38, valja ispitati može li se ta potonja odredba primjenjivati odvojeno od odredbi članaka 1. do 6. Uredbe br. 1612/68, čija se primjena odgađa na temelju stavka 2. istog poglavlja, i, po potrebi, u kojoj je mjeri potrebno odstupati od članka 7. stavka 3. Direktive 2004/38 radi primjene te odredbe Akta o pristupanju iz 2003.²⁶.

3. Može li se članak 7. stavak 3. Direktive 2004/38 primjenjivati odvojeno od članaka 1. do 6. Uredbe br. 1612/68 koji se odnose na pristup radu?

60. U presudi od 21. veljače 2013., N. (C-46/12, EU:C:2013:97, t. 47.), Sud je presudio da se „definicijom pojma ‚radnik’ u smislu članka 45. UFEU-a izražava zahtjev, svojstven samom načelu slobodnog kretanja radnika, da se na povlastice koje pravo Unije dodjeljuje na temelju te slobode mogu pozivati samo osobe koje stvarno jesu ili *ozbiljno žele biti radnici*”²⁷.

23 Naime, na temelju njezina članka 7. stavka 1., okolnost da je državljanin države članice koji uživa pravo boravka radi obavljanja plaćenog rada u drugoj državi članici privremeno nesposoban za rad zbog bolesti ili nesreće, ili da je propisno evidentiran kao nesvojevoljno nezaposlen, ne dovodi do ukidanja boravišne iskaznice izdane u skladu s člankom 4. navedene direktive. K tome, u skladu s člankom 7. stavkom 2. Direktive 68/360, trajanje valjanosti boravišne iskaznice prvi prvom se produljenju može ograničiti, pri čemu ne može biti kraće od dvanaest mjeseci, ako je radnik nesvojevoljno nezaposlen u državi članici domaćinu dulje od dvanaest uzastopnih mjeseci. Presuda od 26. svibnja 1993., Tsiotras (C-171/91, EU:C:1993:215, t. 10.).

24 COM(2001) 257 *final* (SL 2001., C 270 E, str. 150.), koji je Komisija iznijela 29. lipnja 2001.

25 Odnosno članak 7. stavak 3. Direktive 2004/38

26 Valja podsjetiti da se člankom 45. UFEU-a državljanima država članica dodjeljuje pravo boravka na državnom području drugih država članica radi zapošljavanja (vidjeti članak 45. stavak 3. točku (c) UFEU-a) ili traženja zaposlenja. Vidjeti presudu od 26. svibnja 1993., Tsiotras (C-171/91, EU:C:1993:215, t. 8.). Vidjeti također presudu od 26. veljače 1991., Antonissen (C-292/89, EU:C:1991:80, t. 14.), koja se ne odnosi samo na članak 45. stavak 3. UFEU-a, nego i na članke 1. i 5. Uredbe br. 1612/68. Naime, to pravo boravka svojstveno je pravu slobodnog kretanje radnika unutar Unije.

27 Moje isticanje. Vidjeti u tom smislu presudu od 19. lipnja 2014., Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007). Kao što se navodi, redom, u točkama 28., 40. i 41. te presude, „članak 7. stavak 3. Direktive 2004/38 ne obuhvaća izričito situaciju žene koja se nalazi u posebnim okolnostima zbog tjelesnih ograničenja povezanih sa zadnjim stupnjevima trudnoće i posljedicama poroda”. Međutim, „činjenica da navedena ograničenja obavezuju žensku osobu da prestane raditi tijekom razdoblja nužnog za oporavak nije, u načelu, te prirode da bi tu osobu lišila svojstva ‚radnika’ u smislu članka 45. UFEU-a”. „Naime, okolnost da takva osoba nije bila djelotvorno prisutna na tržištu rada države članice domaćina tijekom nekoliko mjeseci ne znači da je ta osoba prestala pripadati tom tržištu tijekom tog razdoblja, *pod uvjetom da se vrati na posao ili pronade novi u razumnom vremenu nakon poroda*” (moje isticanje). Vidjeti također presudu od 29. travnja 2004., Orfanopoulos i Oliveri (C-482/01 i C-493/01, EU:C:2004:262, t. 50.), u kojoj je Sud presudio da „što se tiče, konkretnije, zatvorenika koji su prije lišenja slobode radili, činjenica da dotična osoba nije bila prisutna na tržištu rada tijekom navedenog pritvora u načelu ne podrazumijeva da i dalje ne sudjeluje u tržištu rada države članice domaćina tijekom tog razdoblja, pod uvjetom da *pronade zaposlenje u razumnom roku nakon puštanja na slobodu*”. Moje isticanje.

61. Iako je članak 7. Direktive 2004/38 naslovljen „Pravo na boravak dulji od tri mjeseca”, njegovim se stavkom 3. netaksativno²⁸ predviđaju okolnosti u kojima građanin Unije koji više nije radnik ili samozaposlena osoba iz razloga koji ne ovise o njegovoj volji, kao što su nesvojevoljna nezaposlenost i privremena nesposobnost za rad zbog bolesti ili nesreće, osim prava boravka koje mu pripada, zadržava status radnika, *osobito kako bi mogao obavljati novi posao kao radnik ili samozaposlena osoba*²⁹.

62. Mogućnost da građanin Unije³⁰ zadrži status radnika povezana je dakle s dokazivanjem raspoloživosti ili sposobnosti za obavljanje profesionalne djelatnosti i stoga za reintegracijom u tržište rada u razumnom roku. Ističem da se članak 7. stavak 3. točka (a) Direktive 2004/38 odnosi samo na *privremenu* nesposobnost za rad i da se člankom 7. stavkom 3. točkama (b) i (c) iste direktive zahtijeva da se radnik *prijavi kao tražitelj zaposlenja* u nadležnom uredu za zapošljavanje.

63. S obzirom na prethodno navedeno, smatram da se članak 7. stavak 3. Direktive 2004/38 odnosi na situacije u kojima je reintegracija građanina Unije u tržište rada moguća, što podrazumijeva da se ta odredba ne može primjenjivati odvojeno od članaka 1. do 6. Uredbe br. 1612/68³¹, kojima se uređuje pristup radu.

4. U kojoj je mjeri potrebno odstupati od članka 7. stavka 3. Direktive 2004/38 radi primjene poglavlja 2. stavka 2. Priloga XII. Aktu o pristupanju iz 2003.?

64. Člankom 7. stavkom 3. točkom (a) Direktive 2004/38 ne propisuje se nikakav poseban uvjet u pogledu trajanja posla koji građanin Unije obavlja kao radnik ili samozaposlena osoba, koji se zahtijeva radi zadržavanja statusa radnika. Dovoljno je da građanin obavlja stvarne i učinkovite djelatnosti, uz isključenje djelatnosti tako malog razmjera da ih se može smatrati isključivo marginalnima i dopunskima³².

65. Suprotno tomu, člankom 7. stavkom 3. točkom (b) Direktive 2004/38 propisuje se da trajanje posla koji obavlja radnik ili samozaposlena osoba mora biti „dulje od godinu dana”. K tome, stavkom 3. točkom (c) istog članka predviđa se da građanin Unije zadržava status radnika tijekom najmanje šest mjeseci ako je propisno evidentiran kao nesvojevoljno nezaposlen nakon isteka ugovora o radu na određeno vrijeme u trajanju kraćem od godinu dana ili ako je postao nesvojevoljno nezaposlen tijekom prvih dvanaest mjeseci.

66. Stavkom 2. prvim podstavkom poglavlja 2. priloga XII. Aktu o pristupanju iz 2003. predviđa se u biti da tijekom prijelaznog razdoblja tadašnje države članice mogu odstupati od članaka 1. do 6. Uredbe br. 1612/68 donošenjem nacionalnih mjera kojima se uređuje pristup poljskih državljana tržištu rada tih država članica. Trećim se podstavkom istog stavka ograničuje ili kvalificira ta mogućnost time što se u biti predviđa da će poljski državljani *kojima je u neprekidnom razdoblju od dvanaest mjeseci ili dulje odobren pristup* tržištu rada tadašnje države članice nakon pristupanja moći pristupiti tržištu

28 Vidjeti presudu od 19. lipnja 2014., Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, t. 31. i 38.), kao i moje mišljenje od 26. srpnja 2017. u predmetu Gusa (C-442/16, EU:C:2017:607, t. 72.).

29 Vidjeti moje mišljenje od 26. srpnja 2017. u predmetu Gusa (C-442/16, EU:C:2017:607, t. 77.). Naime, Sud je 1964. presudio da se člankom 45. UFEU-a, kao i odredbama zakona koje se odnose na socijalnu sigurnost radnika migranata i koje su u to vrijeme bile na snazi, „nije nastojalo usko zaštititi samo postojećeg radnika, nego se logično nastojalo zaštititi i onog koji se, nakon što je prekinuo svoje zaposlenje, *može ponovno zaposliti*”. Moje isticanje. Vidjeti presudu od 19. ožujka 1964. (75/63, EU:C:1964:19).

30 Koji više nije radnik ili samozaposlena osoba.

31 S obzirom na navedeno, smatram da se članak 7. stavak 3. Direktive 2004/38 ne može primjenjivati odvojeno ni od članka 7. stavka 2. Uredbe br. 1612/68, ni od članka 7. stavka 2. Uredbe br. 492/2011. Naime, pod uvjetom da osoba zadrži status radnika, ona uživa jednake socijalne i porezne povlastice kao domaći radnici. U presudi Vatsouras i Koupatantze (C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344, t. 32.), Sud je presudio da građani Unije, koji su zadržali status radnika na temelju članka 7. stavka 3. točke (c) Direktive 2004/38, imaju pravo na davanja namijenjena olakšavanju pristupa tržištu rada.

32 Vidjeti u tom smislu presudu od 4. lipnja 2009., Vatsouras i Koupatantze (C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344, t. 26. i navedena sudska praksa).

rada te države članice. K tome, četvrtim se podstavkom potvrđuje³³ da poljski državljani koji tijekom razdoblja primjene nacionalnih mjera zakonito rade u tadašnjoj državi članici i kojima je odobren pristup tržištu rada te države članice u razdoblju kraćem od dvanaest mjeseci *ne uživaju* ta prava. (moje isticanje)

67. Prema mišljenju Suda, svrha je poglavlja 2. stavka 2. Priloga XII. Aktu o pristupanju iz 2003. izbjeći da nakon pristupa novih država članica Uniji dođe do poremećaja na tržištu rada starih država članica zbog trenutnog dolaska povećanog broja radnika koji su državljani tih novih država³⁴. I dalje prema mišljenju Suda, člancima 56. i 57. UFEU-a³⁵ ne protivi se da država članica tijekom prijelaznog razdoblja predviđenog u poglavlju 2. stavku 2. Priloga XII. Aktu o pristupanju iz 2003. upućivanje radnika koji su poljski državljani na svoje državno područje uvjetuje dobivanjem radne dozvole³⁶.

68. Stoga smatram da se odredbama stavka 2. poglavlja 2. Priloga XII. Aktu o pristupanju iz 2003. uspostavlja poseban sustav³⁷ kojim se predviđa mogućnost za tadašnje države članice da uređuju pristup poljskih državljana njihovu tržištu rada.

69. U tom pogledu, iz trećeg i četvrtog podstavka tog stavka proizlazi da tadašnje države članice za pristup poljskih državljana tržištu rada mogu postaviti dva kumulativna uvjeta, odnosno, kao prvo, obvezu dobivanja odobrenja pristupa tom tržištu rada i, kao drugo, nakon što im se odobri pristup tržištu rada, obvezu da ondje rade tijekom neprekidnog razdoblja od najmanje dvanaest mjeseci. Naime, iz teksta stavka 2. trećeg podstavka poglavlja 2. Priloga XII. Aktu o pristupanju iz 2003. proizlazi da se poljskom državljaninu mora *odobriti* pristup tržištu rada *tijekom razdoblja od dvanaest mjeseci*, što prema mojem mišljenju podrazumijeva to da rad treba obavljati nakon odobrenja pristupa.

70. Prema mojem mišljenju, izraz „odobriti pristup” nužno pretpostavlja ili podrazumijeva djelovanje treće strane u odnosu na dotičnog građanina. Nije dovoljno da on radi. To se građaninu mora odobriti. To podrazumijeva dakle postupak kojim se uređuje odobrenje pristupa ili pristup tržištu rada, poput dobivanja radne dozvole, kao u predmetu u kojem je donesena presuda od 10. veljače 2011., Vicoplus i dr. (C-307/09 do C-309/09, EU:C:2011:64), ili sustav prijave kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom predmetu³⁸.

71. U tim okolnostima³⁹, tek nakon što ispune dva prethodno navedena kumulativna uvjeta, poljski državljani imaju pravo na slobodan pristup tržištu rada, u skladu s člancima 45. i 56. UFEU-a. Prema tome, poljski državljani kojima je odobren pristup tržištu rada, ali koji su prestali raditi prije isteka razdoblja od 12 mjeseci⁴⁰ nakon tog odobrenja i oni koji su radili više od 12 mjeseci, a da im to nije bilo odobreno, u istom su položaju kao i oni koji traže zaposlenje, a da još nikad nisu radili u tadašnjoj državi članici.

33 Stoga smatram da zakonodavac Unije ne ostavlja mjesta dvojbi u pogledu tumačenja time što upućuje na razdoblje rada od dvanaest mjeseci u trećem podstavku, kao i u četvrtom podstavku stavka 2. poglavlja 2. Priloga XII. Aktu o pristupanju iz 2003.

34 Presuda od 10. veljače 2011., Vicoplus i dr. (C-307/09 do C-309/09, EU:C:2011:64, t. 34. i navedena sudska praksa). Točkom 26. te presude pojašnjava se da „poglavlje 2. stavak 2. Priloga XII. Aktu o pristupanju iz 2003. odstupa od slobodnog kretanja radnika, izuzimajući, u prijelaznom razdoblju, članke 1. do 6. Uredbe br. 1612/68 od primjene na poljske državljane. Naime, ta odredba propisuje da u razdoblju od dvije godine počevši od 1. svibnja 2004., dana pristupanja te države Uniji, države članice primjenjuju nacionalne mjere ili mjere koje proizlaze iz dvostranih sporazuma koje uređuju pristup poljskih državljana njihovu tržištu rada. Navedena odredba također propisuje da države članice mogu nastaviti primjenjivati te mjere sve do isteka razdoblja od pet godina nakon dana pristupanja Republike Poljske Uniji.”

35 Smatram da se isto rasuđivanje primjenjuje na članak 45. UFEU-a s obzirom na usku povezanost te odredbe i članka 56. UFEU-a s poglavljem 2. stavkom 2. Priloga XII. Aktu o pristupanju iz 2003.

36 Presuda od 10. veljače 2011., Vicoplus i dr. (C-307/09 do C-309/09, EU:C:2011:64, t. 41.). Vidjeti po analogiji presudu od 18. lipnja 2015., Martin Meat (C-586/13, EU:C:2015:405, t. 23. do 26.).

37 I određuje.

38 Ističem da ništa u spisu pred Sudom ne upućuje na to da sustav prijave o kojem je riječ u glavnom predmetu predstavlja veće opterećenje od sustava odobrenja.

39 U kojima je tadašnja država članica iskoristila mogućnost odstupanja od slobodnog kretanja, predviđenu u poglavlju 2. Priloga XII. Aktu o pristupanju iz 2003.

40 Ili iz razloga navedenih u članku 7. stavku 3. Direktive 2004/38, ili zato što su svojevrijedno napustili tržište rada tadašnje države članice. Vidjeti poglavlje 2. stavak 2. treći podstavak Priloga XII. Aktu o pristupanju iz 2003.

72. Naime, kada bi poljski državljanin, kojem je odobren pristup tržištu rada u razdoblju kraćem od dvanaest mjeseci ili koji je radio više od 12 mjeseci, a da mu nije odobren pristup tom tržištu, mogao imati pravo na status radnika u skladu s člankom 7. stavkom 3. Direktive 2004/38 i, prema tome, imati pravo na slobodan pristup tržištu rada tadašnjih država članica u skladu s člancima 45. i 56. UFEU-a, to bi se protivilo samom tekstu poglavlja 2. stavka 2. trećeg i četvrtog podstavka Priloga XII. Aktu o pristupanju iz 2003. te bi se time narušila svrha tih odredbi⁴¹.

73. Prema tome, smatram da je za primjenu stavka 2. poglavlja 2. Priloga XII. Aktu o pristupanju iz 2003. nužno odstupati od članka 7. stavka 3. Direktive 2004/38 zahtijevajući da se tijekom prijelaznog razdoblja predviđenog tim aktom o pristupanju poljskim državljanima odobri pristup tržištu rada tadašnje države članice u neprekidnom razdoblju od dvanaest mjeseci ili dulje nakon tog odobrenja⁴².

74. S obzirom na prethodno navedeno, smatram da se Prilogom XII. Aktu o pristupanju iz 2003. tadašnjim državama članicama omogućilo da poljske državljanke isključe iz prava iz članka 7. stavka 3. Direktive 2004/38 kada radnik, iako je ispunio obvezu prijave zapošljavanja predviđenu nacionalnim pravom, još nije radio u neprekidnom razdoblju od 12 mjeseci nakon što je ispunio tu formalnost. U takvim se okolnostima poljski državljani ne mogu pozivati na članak 7. stavak 3. Direktive 2004/38.

V. Zaključak

75. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) (Viši sud, Odjel za upravne žalbe, Ujedinjena Kraljevina) odgovori na sljedeći način:

Prilogom XII. Aktu o uvjetima pristupanja Češke Republike, Republike Estonije, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Mađarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije i Slovačke Republike Europskoj uniji i o izmjenama Ugovorâ na kojima se temelji Europska unija tadašnjim se državama članicama nije omogućilo da poljske državljanke isključe iz prava iz članka 7. stavka 2. Uredbe (EEZ) br. 1612/68 Vijeća od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja radnika unutar Zajednice ili, po potrebi, iz članka 7. stavka 2. Uredbe (EU) br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o slobodi kretanja radnika u Uniji, ako imaju status radnika, odnosno ako su radnici ili samozaposlene osobe.

Prilogom XII. Aktu o pristupanju iz 2003. tadašnjim se državama članicama omogućilo da poljske državljanke isključe iz prava iz članka 7. stavka 3. Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavljanju izvan snage direktiva 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ, kada radnici, iako su ispunili obvezu prijave zapošljavanja predviđenu nacionalnim pravom, još nisu radili u neprekidnom razdoblju od dvanaest mjeseci nakon što su ispunili tu formalnost. U tim se okolnostima poljski državljani ne mogu pozivati na članak 7. stavak 3. Direktive 2004/38.

⁴¹ Vidjeti točku 65. ovog mišljenja.

⁴² Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je Ujedinjena Kraljevina tu mogućnost iskoristila time što je donijela, među ostalim, Uredbu iz 2004., kojom se predviđao sustav prijave primjenjiv na osam predmetnih država pristupnica. Vidjeti točke 17. i 19. ovog mišljenja. Iz članka 2. stavka 4. Uredbe iz 2004. proizlazi da poljski državljanin, koji zakonito radi u Ujedinjenoj Kraljevini u neprekidnom razdoblju od dvanaest mjeseci osobito nakon pristupanja prestaje podlijezati obvezi prijave. K tome, člankom 5. stavkom 3. Uredbe iz 2004. ograničuje se mogućnost da radnik koji podliježe obvezi prijave zadrži status radnika.