



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

11. travnja 2019.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Građanstvo Unije – Slobodno kretanje osoba – Direktiva 2004/38/EZ – Pravo slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica – Članak 7. stavak 1. točka (a) – Radnici i samozaposlene osobe – Članak 7. stavak 3. točka (c) – Pravo na boravak dulji od tri mjeseca – Državljanin države članice koji je radio u drugoj državi članici tijekom razdoblja od 15 dana – Nesvojevoljna nezaposlenost – Zadržavanje statusa radnika tijekom barem šest mjeseci – Pravo na doplatak za tražitelje zaposlenja (*jobseeker's allowance*)”

U predmetu C-483/17,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Court of Appeal (Žalbeni sud, Irska), odlukom od 2. kolovoza 2017., koju je Sud zaprimio 9. kolovoza 2017., u postupku

Neculai Tarola

protiv

Minister for Social Protection,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: M. Vilaras (izvjestitelj), predsjednik četvrtog vijeća, u svojstvu predsjednika trećeg vijeća, J. Malenovský, L. Bay Larsen, M. Safjan i D. Šváby, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

tajnik: L. Hewlett, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 6. rujna 2018.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za N. Tarola, C. Stamatescu, *solicitor*, i D. Shortall, *BL*,
- za Irsku, M. Browne, G. Hodge, A. Joyce i M. Tierney, u svojstvu agenata, uz asistenciju E. Barringtona, *SC*, i D. Dodd, *BL*,
- za češku vladu, M. Smolek, J. Pavliš i J. Vlácil, u svojstvu agenata,
- za dansku vladu, P. Z. L. Ngo, u svojstvu agenta,
- za njemačku vladu, D. Klebs, u svojstvu agenta,

* Jezik postupka: engleski

- za francusku vladu, D. Colas i R. Coesme, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, E. Montaguti, M. Kellerbauer i J. Tomkin, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 15. studenoga 2018.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 7. stavka 1. točke (a) i stavka 3. točke (c) Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i [boravak] na području države članice, kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktive 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 (SL 2004., L 158, str. 77.; ispravci u SL 2004., L 229, str. 35. i SL 2005., L 197, str. 34.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Neculai Tarola i Minister for Social Protection (ministarstvo socijalne zaštite, Irska), jer je potonji odbio njegov zahtjev za priznanje prava na doplatak za tražitelje zaposlenja (*jobseeker's allowance*).

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 U uvodnim izjavama 3., 9., 10. i 20. Direktive 2004/38 navodi se:
 - „(3) Građanstvo Unije trebalo bi predstavljati temeljni status državljana država članica kada ostvaruju svoje pravo na slobodno kretanje i boravak. Stoga je potrebno kodificirati i preispitati postojeće instrumente Zajednice koji se zasebno bave radnicima, samozaposlenim osobama, kao i studentima te drugim osobama koje nisu zaposlene, kako bi se pojednostavnilo i ojačalo pravo na slobodno kretanje i boravak svih građana Unije.
- [...]
- (9) Građani Unije trebali bi imati pravo na boravak u državi članici domaćinu u razdoblju koje ne prelazi tri mjeseca, a da pritom ne podliježu bilo kakvim uvjetima ili formalnostima osim zahtjevu da imaju važeću osobnu iskaznicu ili putovnicu, ne dovodeći u pitanje povoljnije postupanje koje se primjenjuje na tražitelje zaposlenja, u skladu sa sudskom praksom Suda.
- (10) Osobe koje ostvaruju pravo na boravak ne bi, međutim, trebale postati prekomjeren teret za sustav socijalne pomoći države članice domaćina tijekom prvotnog razdoblja boravka. Pravo na boravak građana Unije i članova njihovih obitelji u razdobljima duljima od tri mjeseca trebalo bi stoga podlijegati određenim uvjetima.

[...]

(20) U skladu sa zabranom diskriminacije na temelju državljanstva, svi građani Unije i članovi njihovih obitelji koji borave u određenoj državi članici na temelju ove Direktive trebali bi u toj državi članici uživati jednako postupanje kao državljani na područjima obuhvaćenima Ugovorom, podložno specifičnim odredbama koje su izričito predviđene u Ugovoru i u sekundarnom pravu.”

4 Članak 1. te direktive određuje:

„Ovom se Direktivom utvrđuju:

(a) uvjeti pod kojima građani Unije i članovi njihovih obitelji ostvaruju pravo na slobodno kretanje i boravak unutar državnog područja država članica;

[...]”

5 Članak 7. navedene direktive, pod naslovom „Pravo na boravak dulji od tri mjeseca”, u stavcima 1. i 3. predviđa:

„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 [...].

[...]

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 evidentiran 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;

(d) započeo strukovno osposobljavanje. Uvjet za zadržavanje statusa radnika jest postojanje veze između osposobljavanja i prethodnog zaposlenja, osim ako je dotična osoba nesvojevoljno nezaposlena.”

6 Članak 14. Direktive 2004/38 naslovljen „Zadržavanje prava na boravak” određuje:

„1. Građani Unije i članovi njihovih obitelji imaju pravo na boravak predviđeno u članku 6. tako dugo dok ne postanu prekomjeran teret za sustav socijalne pomoći države članice domaćina.

2. Građani Unije i članovi njihovih obitelji imaju pravo na boravak predviđeno u člancima 7., 12. i 13. tako dugo dok ispunjavaju uvjete navedene u tim člancima.

[...]”

7 Članak 24. iste direktive, naslovljen „Jednako postupanje”, u stavku 1. predviđa:

„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. Ovo pravo proširuje se i na članove obitelji koji nisu državljani države članice i koji imaju pravo na boravak ili stalni boravak.”

Irsko pravo

8 Člankom 6. stavkom 2. točkama (a) i (c) European Communities (Free Movement of Persons) (br. 2) Regulations 2006 (Uredba o Europskim zajednicama (slobodno kretanje osoba) (br. 2) iz 2006.; u daljnjem tekstu: Uredba iz 2006.) kojim se u irsko pravo prenosi članak 7. stavak 3. Direktive 2004/38, predviđa se:

„(a) Podložno članku 20., građanin Unije može boraviti na državnom području države u razdoblju duljem od tri mjeseca ako:
i. je radnik ili samozaposlena osoba u državi;

[...]

(c) Podložno članku 20., osoba na koju se primjenjuje točka (a) podtočka (i.) može ostati u državi tijekom prekida djelatnosti iz navedene točke (a) podtočke (i.) ako je:

[...]

ii. propisno evidentirana kao nesvojevoljno nezaposlena nakon što je dulje od godinu dana bila zaposlena te se prijavila kao tražitelj zaposlenja u nadležnom uredu Department of Social and Family Affairs [ministarstvo socijalne i obiteljske politike, Irska] i u FÁS-u [Foras Áiseanna Saothair, tijelo za osposobljavanje i zapošljavanje, Irska] [...]

iii. podložno točki (d), propisno evidentirana kao nesvojevoljno nezaposlena nakon isteka ugovora o radu na određeno vrijeme u trajanju kraćem od godinu dana ili je postala nesvojevoljno nezaposlena tijekom prvih godinu dana te je prijavljena kao tražitelj zaposlenja u nadležnom uredu ministarstva socijalne i obiteljske politike i u FÁS-u [...]

Glavni postupak i prethodno pitanje

9 Tužitelj u glavnom postupku rumunjski je državljanin koji je u Irsku prvi put došao u svibnju 2007., u kojoj je bio zaposlen od 5. do 30. srpnja 2007., a zatim od 15. kolovoza do 14. rujna 2007. Iako nije utvrđeno da je ostao u Irskoj između 2007. i 2013. godine, nesporno je da je bio ponovno zaposlen u Irskoj od 22. srpnja do 24. rujna 2013., zatim od 8. do 22. srpnja 2014. i da je na temelju tog posla ostvario plaću u iznosu od 1309 eura. Osim toga radio je i kao samozaposleni podizvođač od 17. studenoga do 5. prosinca 2014.

10 Tužitelj u glavnom postupku podnio je 21. rujna 2013. ministru za socijalno osiguranje zahtjev za priznanje prava na doplatak za tražitelje zaposlenja (*jobseeker's allowance*) koji je odbijen jer nije podnio dokaz ni o svojem uobičajenom boravištu u Irskoj, niti o svojem dohotku za razdoblje od 15. rujna 2007. do 22. srpnja 2013.

11 Stoga je 26. studenoga 2013. podnio zahtjev za dodatnu naknadu za socijalnu pomoć (*supplementary welfare allowance*) koji je također odbijen uz obrazloženje da nije uspio predočiti dokaze kojima se utvrđuje način na koji se uzdržavao i plaćao svoju stanarinu od rujna 2013. do 14. travnja 2014.

- 12 Tužitelj u glavnom postupku podnio je 6. studenoga 2014. drugi zahtjev za priznanje prava na doplatak za tražitelje zaposlenja, koji je bio odbijen 26. studenoga 2014. zato što od njegova dolaska u Irsku, nije radio tijekom više od godine dana i zato što dokazi koje je podnio nisu bili dovoljni kako bi se dokazalo da je imao uobičajeno boravište u toj državi članici.
- 13 Tužitelj u glavnom postupku podnio je posljedično zahtjev za preispitivanje odluke od 26. studenoga 2014. ministarstva socijalne zaštite, koji je bio odbijen zbog toga što kratko razdoblje rada koje je izvršio u srpnju 2014. nije moglo dovesti u pitanje činjenicu da nije imao uobičajeno boravište u Irskoj.
- 14 On je 10. ožujka 2015. tražio od ministarstva socijalne zaštite da preispita odluku od 26. studenoga 2014., pri čemu je, među ostalim, tvrdio da na temelju članka 7. stavka 3. točke (c) Direktive 2004/38 kao radnik ima pravo boraviti u Irskoj u razdoblju od šest mjeseci nakon prestanka svoje profesionalne djelatnosti u srpnju 2014. Taj je zahtjev odbijen odlukom od 31. ožujka 2015. uz obrazloženje da, nakon njegova dolaska u Irsku, nije bio zaposlen dulje od jedne godine te nije raspolagao dovoljnim vlastitim sredstvima za uzdržavanje.
- 15 Tužitelj u glavnom postupku podnio je tužbu protiv te odluke pred High Courtom (Visoki sud, Irska), koja je bila odbijena 20. travnja 2016. zato što nije udovoljavala uvjetima iz članka 6. stavka 2. točke (c) podtočke (iii.) Uredbe iz 2006. High Court (Visoki sud) odlučio je da se tužitelja u glavnom postupku nije moglo smatrati „radnikom” te stoga ni osobom koja ima uobičajeno boravište u Irskoj i da, slijedom toga, nije mogao na temelju toga tražiti socijalnu pomoć. Naime, taj je sud smatrao da se ta odredba isključivo odnosi na osobe koje su bile zaposlene na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme u trajanju kraćem od godinu dana. Također je smatrao da se ne može smatrati da je razdoblje rada tužitelja u glavnom postupku od 8. do 22. srpnja 2014. bilo izvršeno na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme u smislu navedene odredbe i da je potonji obuhvaćen odredbama članka 6. stavka 2. točke (c) podtočke (ii.) Uredbe iz 2006. Iz toga je zaključio da tužitelj u glavnom postupku nije bio u mogućnosti podnijeti dokaz o tome da je neprekidno bio zaposlen tijekom razdoblja od jedne godine prije podnošenja zahtjeva za socijalnu pomoć, tako da je ministarstvo socijalne zaštite osnovano odbilo njegov zahtjev.
- 16 Tužitelj u glavnom postupku podnio je 5. svibnja 2016. žalbu sudu koji je uputio zahtjev, Court of Appeal (Žalbeni sud, Irska), koji smatra da je glavno pitanje glavnog postupka to, zadržava li osoba koja je radila manje od godinu dana status radnika u smislu članka 7. stavka 3. točke (c) Direktive 2004/38.
- 17 Taj sud najprije iznosi da su u pravu Unije države članice podrijetla te koje moraju zbrinuti osobe koje ovise o socijalnim davanjima, kako proizlazi iz uvodne izjave 10. i članka 7. stavka 3. točke (c) Direktive 2004/38. Naime, osobe koje ostvaruju pravo na boravak ne bi, međutim, trebale postati prekomjeren teret za sustav socijalne pomoći države članice domaćina tijekom prvotnog razdoblja boravka pri čemu bi to pravo u razdobljima duljima od tri mjeseca trebalo stoga podlijegati određenim uvjetima. Naglašava međutim da članak 7. navedene direktive provodi članak 45. UFEU-a, tako da treba primijeniti sudsku praksu Suda o pojmu radnika, koji je uvijek bio široko tumačen.
- 18 Stoga se pita, treba li smatrati da je tužitelj u glavnom postupku zadržao status radnika u smislu članka 7. stavka 3. točke (c) Direktive 2004/38, zato što je radio u razdoblju od dva tjedna u srpnju 2014. tako da bi načelno imao pravo ostvariti naknadu za tražitelje zaposlenja, jer se našao nesvojevoljno nezaposlen te se prijavio kao tražitelj zaposlenja.
- 19 Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu naglašava da iako tužitelj u glavnom postupku pred njim više ne ističe, kao što je isticao pred High Courtom (Visoki sud) da je radio na temelju ugovora na određeno vrijeme u tom razdoblju, ipak ističe da s obzirom na to da članak 7. stavak 3. točka (c) Direktive 2004/38 koristi rastavni veznik „ili”, ta odredbe pokriva dva različita slučaja. Naime, prvi dio te odredbe („propisno evidentiran kao nesvojevoljno nezaposlen nakon isteka ugovora o radu na

određeno vrijeme u trajanju kraćem od godinu dana”) odnosi se na raskid ugovora o radu na određeno vrijeme kraće od godinu dana, dok se drugi dio („postao nesvojevoljno nezaposlen tijekom prvih dvanaest mjeseci”) ne odnosi na raskid ugovora na određeno vrijeme već na raskid ugovora u trajanju duljem od godine dana koji se dogodi tijekom prvih dvanaest mjeseci zapošljavanja dotične osobe. Ta razlika potkrijepljena je činjenicom da se prvi dio odredbe odnosi na „propisno evidentiran” kao nezaposlen, dok drugi dio zahtijeva da se radnik „prijav(i) kao tražitelj zaposlenja u nadležnom uredu za zapošljavanje”. No, više nema smisla postavljati takav zahtjev u slučaju osobe koja je „propisno evidentiran(a)” kao nezaposlena.

20 Taj sud međutim izražava sumnje o točnosti tog tumačenja. Najprije ističe da tumačenje koje zastupa tužitelj u glavnom postupku ne omogućava odrediti odnosi li se izraz „prvih dvanaest mjeseci” na razdoblje koje slijedi dolazak u državu članicu domaćina ili razdoblje rada u toj državi članici. Naglašava osim toga da to tumačenje također nije u skladu s jednim od ciljeva na kojima se temelji Direktiva 2004/38, odnosno s ciljem uspostavljanja pravedne ravnoteže između zaštite slobodnog kretanja radnika, s jedne strane, i jamčenja da se na sustave socijalne sigurnosti države članice domaćina ne stavi prekomjeran teret.

21 U tim je okolnostima Court of Appeal (Žalbeni sud) odlučio prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeće prethodno pitanje:

„Zadržava li građanin druge države članice Unije status radnika tijekom najmanje još šest mjeseci u smislu članka 7. stavka 3. točke (c) i članka 7. stavka 1. točke (a) Direktive [2004/38] koji bi mu omogućio da prima davanja socijalne pomoći ili, ovisno o okolnostima, davanja iz socijalne sigurnosti, kao da je građanin s boravkom u državi domaćinu, kada nakon prvih dvanaest mjeseci ostvarivanja svojeg prava slobodnog kretanja taj građanin stigne u državu [članicu] domaćina i ondje radi (a da nije radio na temelju ugovora na određeno vrijeme) u razdoblju od dva tjedna za što primi plaću i nakon toga nesvojevoljno postane nezaposlen?”

O prethodnom pitanju

22 Svojim prethodnim pitanjem, sud koji je uputio zahtjev u biti pita, treba li članak 7. stavak 1. točku (a) i stavak 3. točku (c) Direktive 2004/38 tumačiti na način da državljani države članice koji je koristio svoje pravo na slobodno kretanje, koji je radio u drugoj državi članici u razdoblju od dva tjedna, a ne na temelju ugovora na određeno vrijeme, prije nego se našao kao nesvojevoljno nezaposlen, zadržava status radnika u dodatnom razdoblju od barem šest mjeseci u smislu tih odredbi i stoga ima pravo ostvariti pravo na socijalnu pomoć ili, prema potrebi, davanja iz socijalnog osiguranja, kao da se radi o državljaninu države članice domaćina.

23 Treba podsjetiti da Direktiva 2004/38, kao što proizlazi iz uvodnih izjava 1. do 4., ima za cilj olakšati ostvarivanje temeljnog i individualnog prava slobodnog kretanja i boravka na području država članica, koje je izravno dodijeljeno građanima Unije člankom 21. stavkom 1. UFEU-a, te ima za cilj prije svega poduprijeti to pravo (vidjeti u tom smislu presude od 25. srpnja 2008., Metock i dr., C-127/08, EU:C:2008:449, t. 82., i od 5. lipnja 2018., Coman i dr., C-673/16, EU:C:2018:385, t. 18. i navedenu sudsku praksu).

24 Članak 7. stavak 1. točka (a) Direktive 2004/38 predviđa tako da svi građani Unije imaju pravo na boravak na državnom području druge države članice u razdoblju duljem od tri mjeseca ako su radnici ili samozaposlene osobe u državi članici domaćinu.

25 U ovom slučaju iz odluke kojom se upućuje zahtjev proizlazi da sud koji je uputio zahtjev, koji nije o tome pitao Sud, smatra da tužitelj u glavnom postupku ima svojstvo radnika u smislu potonje odredbe, zbog rada koji je obavljao u državi članici domaćinu u razdoblju od dva tjedna.

- 26 Članak 7. stavak 3. te direktive propisuje pak da za potrebe članka 7. stavka 1. točke (a) navedene direktive, građanin Unije koji više nije radnik ili samozaposlena osoba ipak zadržava status radnika u određenim okolnostima, za koje je Sud zaključio da nisu taksativno navedene u tom stavku 3. (presuda od 19. lipnja 2014., *Saint Prix*, C-507/12, EU:C:2014:2007, t. 38.), a osobito kada je nesvojevoljno nezaposlen.
- 27 Članak 7. stavak 3. točka (b) Direktive 2004/38 predviđa u tom pogledu da građanin Unije „koji je propisno evidentirani kao nesvojevoljno nezaposlen nakon što je dulje od godinu dana bio zaposlen” u državi članici domaćinu, zadržava status radnika, bez uvjeta trajanja, pod uvjetom da se prijavio kao tražitelj zaposlenja u nadležnom uredu za zapošljavanje.
- 28 Iz samog sadržaja prethodnog pitanja i objašnjenja suda koji je uputio zahtjev međutim proizlazi da se to pitanje odnosi samo na rad koji je tužitelj u glavnom postupku obavljao u državi članici domaćinu u razdoblju od dva tjedna, tako da on u svakom slučaju nije obuhvaćen odredbama članka 7. stavka 3. točke (b) Direktive 2004/38.
- 29 Članak 7. stavak 3. točka (c) Direktive 2004/38 predviđa međutim da građanin Unije koji je „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” također zadržava status radnika, tijekom najmanje šest mjeseci, pod uvjetom da se prijavio kao tražitelj zaposlenja u nadležnom uredu za zapošljavanje.
- 30 Iz samog sadržaja članka 7. stavka 3. točke (c) Direktive 2004/38, a osobito korištenja rastavnog veznika „ili” proizlazi da ta odredba predviđa zadržavanje statusa radnika, radnika ili samozaposlene osobe tijekom najmanje šest mjeseci, u dvama slučajevima.
- 31 Prvi se slučaj odnosi na situaciju radnika koji je bio zaposlen na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme u trajanju kraćem od godinu dana i koji je nesvojevoljno nezaposlen nakon njegova isteka.
- 32 Međutim nesporno je, kako proizlazi iz samog sadržaja prethodnog pitanja i objašnjenja koja je dao sud koji je uputio zahtjev, da tužitelj u glavnom postupku nije radio u državi članici domaćinu, u razdoblju rada koji je predmet glavnog postupka, na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme, tako da načelno nije obuhvaćen tim prvim slučajem.
- 33 Sud koji je uputio zahtjev stoga pita ulazi li radnik poput tužitelja u glavnom postupku, koji je bio zaposlen u državi članici domaćinu u razdoblju od dva tjedna, ali ne na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme, prije nego postane nesvojevoljno nezaposlen, u drugi slučaj, koji se odnosi na situaciju svakog radnika koji je postao „nesvojevoljno nezaposlen tijekom prvih dvanaest mjeseci”.
- 34 Kako je to naglasio nezavisni odvjetnik u točki 30. svojeg mišljenja, sadržaj članka 7. stavka 3. točke (c) Direktive 2004/38 ne omogućava odrediti ulazi li tužitelj u glavnom postupku u taj drugi slučaj.
- 35 Naime, ta odredba ne precizira niti to primjenjuje li se ona na radnike ili samozaposlene osobe ili na obje kategorije radnika, niti to odnosi li se na ugovore na određeno vrijeme dulje od godine dana, ugovore na neodređeno vrijeme, ili sve vrste ugovora ili rada, a konačno niti to odnosi li se dvanaest mjeseci na koje upućuje na razdoblje boravka ili razdoblje zaposlenja dotičnog radnika u državi članici domaćinu.
- 36 S obzirom na to, treba najprije podsjetiti da prema ustaljenoj sudskoj praksi iz zahtjeva za ujednačenu primjenu prava Unije kao i načela jednakosti proizlazi da pojmovi iz odredbe prava Unije – koja ne sadržava nikakvo izričito upućivanje na pravo država članica radi utvrđivanja svojeg smisla i dosega – trebaju u cijeloj Uniji imati autonomno i ujednačeno tumačenje (presude od 21. prosinca 2011., *Ziolkowski i Szeja*, C-424/10 i C-425/10, EU:C:2011:866, t. 32., i od 19. rujna 2013., *Brey*, C-140/12, EU:C:2013:565, t. 49.).

- 37 Valja zatim podsjetiti da prilikom tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst nego i kontekst u kojemu se nalazi te ciljeve propisa kojeg je dio (presuda od 7. listopada 2010., Lassal, C-162/09, EU:C:2010:592, t. 49. i navedena sudska praksa). Nastanak neke odredbe prava Unije može se također pokazati važnim za njezino tumačenje (vidjeti u tom smislu presude od 27. studenoga 2012., Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, t. 135.; od 3. listopada 2013., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 50., te od 24. lipnja 2015., T., C-373/13, EU:C:2015:413, t. 58.).
- 38 Konačno, uzimajući u obzir kontekst Direktive 2004/38 i njezine ciljeve, njezine odredbe ne mogu se tumačiti strogo niti smiju u svakom slučaju biti lišene svojeg korisnog učinka (vidjeti u tom smislu presude od 11. prosinca 2007., Eind, C-291/05, EU:C:2007:771, t. 43.; od 25. srpnja 2008., Metock i dr., C-127/08, EU:C:2008:449, t. 84., te od 5. lipnja 2018., Coman i dr., C-673/16, EU:C:2018:385, t. 39.).
- 39 U ovom slučaju iz zajedničkog tumačenja odredbi članka 7. stavka 1. točke (a) i članka 7. stavka 3. Direktive 2004/38 najprije proizlazi da se pravo zadržavanja statusa radnika predviđeno potonjom odredbom priznaje svim građanima Unije koji su radili u državi članici domaćinu, neovisno o njezinoj prirodi, odnosno neovisno o tome je li imao status radnika ili samozaposlene osobe (vidjeti u tom smislu presudu od 20. prosinca 2017., Gusa, C-442/16, EU:C:2017:1004, t. 37. i 38.).
- 40 Sud je u tom pogledu ocijenio da se mogućnost da građanin Unije koji je privremeno prestao obavljati posao kao radnik ili samozaposlena osoba zadrži svoj status radnika na temelju članka 7. stavka 3. Direktive 2004/38 i odgovarajuće pravo boravka na temelju članka 7. stavka 1. te direktive, temelji na pretpostavci da je taj građanin raspoloživ i sposoban za reintegraciju u tržište rada države članice domaćina u razumnom roku (presuda od 13. rujna 2018., Prefeta, C-618/16, EU:C:2018:719, t. 37. i navedena sudska praksa).
- 41 Valja zatim podsjetiti da Direktiva 2004/38, koja sukladno članku 1. točki (a) ima za cilj osobito utvrditi uvjete pod kojima građani Unije i članovi njihovih obitelji ostvaruju pravo na slobodno kretanje i boravak unutar državnog područja država članica, utvrđuje stupnjevitost trajanja prava na boravak priznatog svakom građaninu u državi članici domaćinu, predviđajući između prava na boravak do tri mjeseca iz članka 6. i prava na stalni boravak iz članka 16., pravo na boravak dulje od tri mjeseca koje je uređeno odredbama članka 7.
- 42 Članak 7. stavak 1. Direktive 2004/38 tako jamči svim radnicima ili samozaposlenim osobama, osobito pravo na boravak dulje od tri mjeseca u državi članici domaćinu.
- 43 Članak 7. stavak 3. te iste direktive jamči pak svim građanima Unije koji privremeno ne rade, zadržavanje statusa radnika ili samozaposlene osobe, i posljedično njegova prava na boravak u državi članici domaćinu, utvrđujući također stupnjevitost u uvjetima navedenog održavanja s obzirom na, kako je iznio nezavisni odvjetnik u točki 33. svojeg mišljenja, s jedne strane, uzrok njegove neaktivnosti, u ovom slučaju ovisno o tome je li građanin nesposoban za rad zbog bolesti ili nesreće, nesvojevoljno nezaposlen ili na strukovnom osposobljavanju, i s druge strane, prvotno trajanje njegova rada u državi članici domaćinu odnosno je li ono dulje ili kraće od godine dana.
- 44 Stoga, građanin Unije koji je obavljao djelatnost radnika ili samozaposlene osobe u državi članici domaćinu zadržava status radnika vremenski neograničeno, kao prvo, ako je bio privremeno nesposoban za rad zbog bolesti ili nesreće, sukladno članku 7. stavku 3. točki (a) Direktive 2004/38, kao drugo, ako je bio radnik ili samozaposlena osoba u državi članici domaćinu dulje od godinu dana prije nego je postao nesvojevoljno nezaposlen sukladno članku 7. stavku 3. točki (b) navedene direktive (presuda od 20. prosinca 2017., Gusa, C-442/16, EU:C:2017:1004, t. 29. do 46.), ili kao treće, ako je započeo strukovno osposobljavanje sukladno članku 7. stavku 3. točki (d) iste direktive.

- 45 S druge strane, građanin Unije koji je bio radnik ili samozaposlena osoba u državi članici domaćinu u razdoblju kraćem od godine dana zadržava status radnika ili samozaposlene osobe samo u razdoblju čije trajanje može odrediti navedena država članica, pod uvjetom da ne bude kraće od šest mjeseci.
- 46 Naime, trajanje zadržavanja statusa radnika građanina Unije koji je bio radnik ili samozaposlena osoba u državi članici domaćinu ta država može ograničiti, ali ne na kraće od šest mjeseci sukladno članku 7. stavku 3. točki (c) Direktive 2004/38, kada navedeni građanin postane nezaposlen, iz razloga koji ne ovise o njegovoj volji, prije nego je mogao završiti godinu dana rada.
- 47 To je slučaj, prema prvoj mogućnosti iz te odredbe, kada se prestanak rada radnika dogodi po isteku ugovora na određeno vrijeme kraće od godine dana.
- 48 To također mora biti slučaj, prema drugoj mogućnosti iz te odredbe, u svim situacijama u kojima je radnik bio prisiljen, iz razloga koji ne ovise o njegovoj volji, prekinuti rad u državi članici domaćinu prije isteka godine dana, neovisno o prirodi rada koji je obavljao i vrsti sklopljenog ugovora o radu, odnosno je li bio radnik ili samozaposlena osoba i da je sklopio ugovor na određeno vrijeme u trajanju duljem od godine dana, ugovor na neodređeno vrijeme ili bilo koju drugu vrstu ugovora.
- 49 To je tumačenje u skladu s glavnim ciljem Direktive 2004/38, navedenim u točki 23. ove presude, a to je da se ojača pravo na slobodno kretanje i boravak svih građana Unije kao i s ciljem za kojim posebno ide članak 7. stavak 3., a to je da se zadržavanjem statusa radnika osigura pravo na boravak osoba koje su prestale obavljati profesionalnu djelatnost radi nedostatka posla zbog okolnosti koje ne ovise o njihovoj volji (vidjeti u tom smislu presude od 15. rujna 2015., Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, t. 60.; od 25. veljače 2016., García-Nieto i dr., C-299/14, EU:C:2016:114, t. 47., i od 20. prosinca 2017., Gusa, C-442/16, EU:C:2017:1004, t. 42.).
- 50 Nadalje, ne može se smatrati da to tumačenje može ugroziti ostvarenje jednog od drugih ciljeva kojima teži Direktiva 2004/38, odnosno cilj uspostavljanja pravedne ravnoteže između zaštite slobodnog kretanja radnika, s jedne strane, i jamčenja da se na sustave socijalne sigurnosti države članice domaćina ne stavi prekomjeran teret, s druge strane.
- 51 Doduše, uvodna izjava 10. Direktive 2004/38 navodi da se tom direktivom želi izbjeći da osobe koje ostvaruju pravo na boravak postanu prekomjeran teret za sustav socijalne pomoći države članice domaćina tijekom prvotnog razdoblja boravka.
- 52 Ipak u tom pogledu valja reći da zadržavanje statusa radnika na temelju članka 7. stavka 3. točke (c) Direktive 2004/38 pretpostavlja, kao što se na to podsjeća u točkama 24. do 29. ove presude, s jedne strane, da je dotični građanin prije svojeg razdoblja nesvojevoljne nezaposlenosti, zaista bio radnik u smislu navedene direktive, i s druge strane, da se prijavio kao tražitelj zaposlenja u nadležnom uredu za zapošljavanje. Osim toga, zadržavanje tog statusa u razdoblju nesvojevoljne nezaposlenosti dotična država članica može ograničiti na šest mjeseci.
- 53 Konačno, ispitivanje pripremnih akata Direktive 2004/38, osobito izmijenjenog prijedloga Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravak na području država članica, (COM (2003.) 199 *final*), kao i zajedničkog stajališta Vijeća (EZ) br. 6/2004, od 5. prosinca 2003. (SL 2004., C 54 E, str. 12.) dopušta potvrditi, kao što je to nezavisni odvjetnik iznio u točkama 51. i 52. svojeg mišljenja, volju zakonodavca Unije da proširi korist od zadržavanja, po potrebi ograničeno na barem šest mjeseci, statusa radnika osobama koje su nesvojevoljno nezaposlene nakon što su radile kraće od godinu dana, i to ne na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme.

- 54 Slijedi da članak 7. stavak 1. i stavak 3. točku (c) Direktive 2004/38 treba tumačiti na način da građanin Unije, koji se nalazi u situaciji poput one tužitelja u glavnom postupku, koji je postao radnik u smislu članka 7. stavka 1. točke (a) te direktive u državi članici, zbog rada koji je obavljao tijekom dva tjedna prije nego je postao nesvojevoljno nezaposlen, može zadržati svoj status radnika u razdoblju od barem šest mjeseci, pod uvjetom da se prijavio kao tražitelj zaposlenja u nadležnom uredu za zapošljavanje.
- 55 Nadalje valja podsjetiti da sukladno uvodnoj izjavi 20. i članku 24. stavku 1. Direktive 2004/38, svi građani Unije koji na temelju te direktive borave na državnom području države članice domaćina, a osobito oni koji zadržavaju status radnika ili samozaposlene osobe na temelju članka 7. stavka 3. točke (c) te iste direktive, imaju pravo na postupanje koje je jednako postupanju prema državljanima te države članice unutar područja primjene UFEU-a, podložno specifičnim odredbama koje su izričito predviđene u Ugovoru i u sekundarnom pravu.
- 56 Slijedi da, kako je nezavisni odvjetnik iznio u točki 55. svojeg mišljenja, ako nacionalno pravo isključuje ostvarivanje prava na socijalnu pomoć za osobe koje su radnici ili samozaposlene osobe samo tijekom kratkog razdoblja, ta isključenja primjenjuju se na isti način za radnike drugih država članica koji su koristili svoje pravo na slobodno kretanje.
- 57 Stoga je na sudu koji je uputio zahtjev, koji je jedini nadležan tumačiti i primjenjivati nacionalno pravo, da odredi ima li, na temelju načela jednakog postupanja, tužitelj u glavnom postupku pravo na davanja socijalne sigurnosti ili davanja socijalne pomoći koje traži u okviru glavnog postupka.
- 58 Iz svega prethodnog slijedi da članak 7. stavak 1. točku (a) i stavak 3. točku (c) Direktive 2004/38 treba tumačiti na način da državljanin države članice koji je koristio svoje pravo na slobodno kretanje, koji je u drugoj državi članici postao radnik u smislu članka 7. stavka 1. točke (a) te direktive, zbog rada koji je tamo obavljao tijekom razdoblja od dva tjedna ali ne na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme, prije nego je postao nesvojevoljno nezaposlen, zadržava status radnika u dodatnom razdoblju od barem šest mjeseci u smislu tih odredbi, pod uvjetom da se prijavio kao tražitelj zaposlenja u nadležnom uredu za zapošljavanje. Na sudu koji je uputio zahtjev je da odredi ima li posljedično navedeni državljanin, primjenom načela jednakog postupanja zajamčenog u članku 24. stavku 1. Direktive 2004/38, pravo na ostvarenje davanja socijalne pomoći, ili po potrebi, davanja socijalne sigurnosti kao da se radi o državljaninu države članice domaćina.

Troškovi

- 59 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (treće vijeće) odlučuje:

Članak 7. stavak 1. točku (a) i stavak 3. točku (c) 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 treba tumačiti na način da državljanin države članice koji je koristio svoje pravo na slobodno kretanje, koji je u drugoj državi članici postao radnik u smislu članka 7. stavka 1. točke (a) te direktive, zbog rada koji je tamo obavljao tijekom razdoblja od dva tjedna ali ne na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme, prije nego je postao nesvojevoljno nezaposlen, zadržava status radnika u dodatnom razdoblju od barem šest mjeseci u smislu tih odredbi, pod uvjetom da se prijavio kao tražitelj zaposlenja u nadležnom uredu za zapošljavanje.

Na sudu koji je uputio zahtjev je da odredi ima li posljedično navedeni državljani, primjenom načela jednakog postupanja zajamčenog u članku 24. stavku 1. Direktive 2004/38, pravo na ostvarenje davanja socijalne pomoći, ili po potrebi, davanja socijalne sigurnosti kao da se radi o državljaninu države članice domaćina.

Potpisi