



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 13 września 2018 r.\*

Odesłanie prejudycjalne – Swobodny przepływ osób – Artykuł 45 TFUE – Akt o przystąpieniu z 2003 r. – Rozdział 2 załącznika XII – Możliwość wprowadzenia przez państwo członkowskie odstępstwa od art. 7 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 492/2011 oraz od art. 7 ust. 3 dyrektywy 2004/38/WE – Obywatel polski, który nie przepracował w przyjmującym państwie członkowskim okresu 12 miesięcy jako zarejestrowany pracownik

W sprawie C-618/16

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) [sąd wyższej instancji (administracyjna izba odwoławcza), Zjednoczone Królestwo] postanowieniem z dnia 21 listopada 2016 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 29 listopada 2016 r., w postępowaniu:

**Rafał Prefeta**

przeciwko

**Secretary of State for Work and Pensions,**

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: J.L. da Cruz Vilaça, prezes izby, A. Tizzano (sprawozdawca), wiceprezes Trybunału, E. Levits, A. Borg Barthet i M. Berger, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Wathelet,

sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 11 stycznia 2018 r., rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu R. Prefety przez J. Povera, solicitor, T. Roystona, barrister, i R. Drabble'a, QC,
- w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez R. Fadoju i C. Crane, działające w charakterze pełnomocników, wspierane przez K. Apps i D. Blundella, barristers,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez D. Martina i J. Tomkina, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 28 lutego 2018 r.,

\* Język postępowania: angielski.

wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni załącznika XII do Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz.U. 2003, L 236, s. 33, zwanego dalej „aktem o przystąpieniu z 2003 r.”), art. 7 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii (Dz.U. 2011, L 141, s. 1) oraz art. 7 ust. 3 dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. 2004, L 158, s. 77 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 5, s. 46).
- 2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu pomiędzy Rafałem Prefetą a Secretary of State for Work and Pensions (ministrem pracy oraz rent i emerytur, Zjednoczone Królestwo) (zwanym dalej „ministrem”) dotyczącego odmowy przyznania R. Prefecie przez ministra zasiłku dochodowego dla osób niepracujących uzależnionego od wysokości dochodu.

### Ramy prawne

#### *Prawo Unii*

*Akt o przystąpieniu z 2003 r.*

- 3 Akt o przystąpieniu z 2003 r. określa warunki przystąpienia do Unii Europejskiej, w szczególności Rzeczypospolitej Polskiej oraz dostosowuje traktaty.
- 4 Artykuł 1 tiret drugie i piąte tego aktu głosi:

„Dla celów niniejszego aktu:

[...]

- określenie »obecne państwa członkowskie« oznacza: Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Republikę Grecką, Królestwo Hiszpanii, Republikę Francuską, Irlandię, Republikę Włoską, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republikę Austrii, Republikę Portugalską, Republikę Finlandii, Królestwo Szwecji oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej;

[...]

- określenie »nowe państwa członkowskie« oznacza Republikę Czeską, Republikę Estońską, Republikę Cypryjską, Republikę Łotewską, Republikę Litewską, Republikę Węgierską, Republikę Malty, Rzeczypospolitą Polską, Republikę Słowenii i Republikę Słowacką;

[...]”.

- 5 Część czwarta aktu o przystąpieniu z 2003 r. zawiera postanowienia przejściowe mające zastosowanie do nowych państw członkowskich. Ujęty w tej części art. 24 omawianego aktu stanowi:

„Środki wymienione w załącznikach V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII oraz XIV do niniejszego aktu mają zastosowanie do nowych państw członkowskich na warunkach określonych w tych załącznikach”.

- 6 Załącznik XII do aktu o przystąpieniu z 2003 r. jest zatytułowany „Wykaz, o którym mowa w artykule 24 aktu przystąpienia: Polska”. Rozdział 2 ust. 1, 2, 5 i 9 tego załącznika, dotyczący swobodnego przepływu osób, brzmi następująco:

„1. Artykuł [45] oraz artykuł [56] akapit pierwszy [TFUE] mają w pełni zastosowanie tylko w odniesieniu do swobodnego przepływu pracowników oraz swobodnego świadczenia usług w ramach czasowego przepływu pracowników, o którym mowa w artykule 1 [dyrektywy 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług [(Dz.U. 1997, L 18, s. 1; sprostowanie: Dz.U. 2012, L 252, s. 59)] między Polską a Belgią, Republiką Czeską, Danią, Niemcami, Estonią, Grecją, Hiszpanią, Francją, Irlandią, Włochami, Łotwą, Litwą, Luksemburgiem, Węgrami, Niderlandami, Austrią, Portugalią, Słowenią, Słowacją, Finlandią, Szwecją oraz Zjednoczonym Królestwem, z zastrzeżeniem postanowień przejściowych określonych w ustępach 2–14.

2. W drodze odstępstwa od artykułów 1–6 rozporządzenia [Rady] (EWG) nr 1612/68 [z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty (Dz.U. 1968, L 257, s. 2 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 1, s. 15)] i do końca dwuletniego okresu następującego po dniu przystąpienia, obecne państwa członkowskie będą stosować środki krajowe lub środki wynikające z umów dwustronnych, regulujące dostęp obywateli polskich do ich rynków pracy. Obecne państwa członkowskie mogą nadal stosować takie środki do końca pięcioletniego okresu następującego po dniu przystąpienia.

Obywatele polscy pracujący legalnie w obecnym państwie członkowskim w dniu przystąpienia, którzy zostali dopuszczeni do rynku pracy tego państwa członkowskiego na nieprzerwany okres wynoszący co najmniej 12 miesięcy będą korzystać z dostępu do rynku pracy tego państwa członkowskiego, lecz nie będą korzystać z dostępu do rynku pracy innych państw członkowskich stosujących środki krajowe.

Obywatele polscy, dopuszczeni do rynku pracy obecnego państwa członkowskiego po dniu przystąpienia na nieprzerwany okres wynoszący co najmniej 12 miesięcy, również korzystają z tych samych praw. Obywatele polscy, o których mowa w akapitach drugim i trzecim, tracą uprawnienia wskazane w tych akapitach, jeżeli z własnej woli opuszczą rynek pracy określonego obecnego państwa członkowskiego.

Obywatele polscy pracujący legalnie w obecnym państwie członkowskim w dniu przystąpienia lub w okresie, w którym stosowane są środki krajowe i którzy zostali dopuszczeni do rynku pracy tego państwa członkowskiego na okres krótszy niż 12 miesięcy, nie korzystają z tych praw.

[...]

5. Państwo członkowskie, które utrzymuje stosowanie środków krajowych lub środków wynikających z umów dwustronnych pod koniec pięcioletniego okresu określonego w ustępie 2, może, w przypadku zaistnienia poważnych zakłóceń na rynku pracy lub też groźby ich wystąpienia oraz po notyfikowaniu Komisji, utrzymać stosowanie tych środków aż do końca siedmioletniego okresu następującego po dniu przystąpienia. W przypadku braku takiej notyfikacji stosuje się artykuły 1–6 rozporządzenia [nr 1612/68].

[...]

9. W zakresie, w jakim niektóre przepisy dyrektywy [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 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 1, s. 27)] nie mogą zostać rozpatr[zone] w oderwaniu od przepisów rozporządzenia [nr 1612/68], których stosowanie jest odroczone na mocy ustępów 2–5 oraz 7 i 8, Polska oraz obecne państwa członkowskie mogą odstąpić od stosowania tych przepisów w zakresie niezbędnym do zastosowania ust. 2–5 oraz 7 i 8”.

#### *Rozporządzenie nr 492/2011*

- 7 Rozdział I rozporządzenia nr 492/2011 jest zatytułowany „Zatrudnienie, równość traktowania i rodziny pracowników”.
- 8 Artykuły 1–6 rozporządzenia nr 492/2011, będące częścią sekcji 1 rozdziału I, zatytułowanej „Dostęp do zatrudnienia”, zakazują w istocie stosowania przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych oraz praktyk administracyjnych państwa członkowskiego, które ograniczają lub uzależniają od spełnienia warunków, które nie dotyczą obywateli tego państwa, oferowanie pracy i ubieganie się o nią, dostęp do zatrudnienia i jego wykonywanie przez obywateli innych państw członkowskich.
- 9 Artykuł 7 tego rozporządzenia, wchodzący w skład sekcji 2 rozdziału I, zatytułowanej „Zatrudnienie i równość traktowania”, przewiduje w ust. 1 i 2:

„1. „Pracownik, będący obywatelem państwa członkowskiego, nie może być na terytorium innego państwa członkowskiego ze względu na swą przynależność państwową traktowany odmiennie niż pracownicy krajowi pod względem warunków zatrudnienia i pracy, w szczególności warunków wynagrodzenia, zwolnienia i, jeżeli straci pracę, powrotu do pracy lub ponownego zatrudnienia.

2. Pracownik taki korzysta z takich samych przywilejów socjalnych i podatkowych, jak pracownicy krajowi”.

- 10 Artykuł 41 rozporządzenia nr 492/2011 stanowi:

„Rozporządzenie [nr 1612/68] traci moc.

Odesłania do uchylonego rozporządzenia traktuje się jako odesłania do niniejszego rozporządzenia, zgodnie z tabelą korelacji znajdującą się w załączniku II”.

#### *Dyrektywa 2004/38*

- 11 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; [...]

[...]

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

- a) jest okresowo niezdolny do pracy w wyniku choroby lub wypadku;
- b) pozostaje bez pracy w sposób niezamierzony, co jest należycie odnotowane, po okresie zatrudnienia przekraczającym jeden rok i zarejestrował się jako bezrobotny w odpowiednim urzędzie pracy;
- c) pozostaje bez pracy w sposób niezamierzony, co jest należycie odnotowane, po zakończeniu umowy o pracę na czas określony, obejmującej okres krótszy niż rok, lub po okresie niezamierzonego bezrobocia przez pierwsze dwanaście miesięcy i zarejestrował się jako bezrobotny w odpowiednim urzędzie pracy. W takim przypadku status pracownika zostaje zachowany nie dłużej niż przez sześć miesięcy;
- d) podejmuje kształcenie zawodowe. O ile obywatel Unii nie jest bezrobotny, zachowanie statusu pracownika wymaga, aby kształcenie było związane z poprzednim zatrudnieniem.

[...]”.

12 Artykuł 38 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Uchylenia”, przewiduje w ust. 2 i 3:

„2. 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 tracą moc ze skutkiem od 30 kwietnia 2006 r.

3. Odniesienia dokonane do uchylonych przepisów i dyrektyw należy rozumieć jako odniesienia do niniejszej dyrektywy”.

### ***Prawo Zjednoczonego Królestwa***

- 13 Immigration (European Economic Area) Regulations 2006/1003 [rozporządzenie nr 2006/1003 w sprawie imigracji (Europejski Obszar Gospodarczy), zwane dalej „rozporządzeniem z 2006 r.”], uchwalone w celu transpozycji dyrektywy 2004/38, wprowadziło zmiany do Accession (Immigration and Worker Registration) Regulations 2004/1219 [rozporządzenia nr 2004/1219 w sprawie przystąpienia (imigracja i rejestracja pracowników)]. Zgodnie z tym ostatnim rozporządzeniem, ze zmianami (zwanym dalej „rozporządzeniem z 2004 r.”) stosowanie w Zjednoczonym Królestwie unijnych zasad w dziedzinie swobodnego przepływu pracowników zostało odroczone w stosunku do obywateli ośmiu z dziesięciu państw członkowskich, które przystąpiły do Unii Europejskiej w dniu 1 maja 2004 r., w tym wobec Rzeczypospolitej Polskiej. Owe odstępstwa, wprowadzone na podstawie art. 24 aktu o przystąpieniu z 2003 r., obowiązywały do dnia 30 kwietnia 2011 r.
- 14 Rozporządzenie z 2004 r. ustanowiło system rejestracji [*Accession State Worker Registration Scheme* (system rejestracji pracowników z przystępujących państw członkowskich)], który miał być stosowany wobec obywateli wymienionych ośmiu państw przystępujących, którzy pracowali w Zjednoczonym Królestwie w okresie od 1 maja 2004 r. do 30 kwietnia 2011 r.
- 15 Artykuł 2 tego rozporządzenia, zatytułowany „Pracownik z państwa przystępującego objęty wymogiem rejestracji”, stanowił:

„1. Z zastrzeżeniem poniższych ustępów niniejszego artykułu »pracownik z państwa przystępującego objęty wymogiem rejestracji« oznacza obywatela odpowiedniego państwa przystępującego pracującego w Zjednoczonym Królestwie w okresie przystąpienia.

[...]

4. Obywatel odpowiedniego państwa przystępującego legalnie pracujący w Zjednoczonym Królestwie nieprzerwanie przez okres 12 miesięcy przypadający częściowo lub w całości po dniu 30 kwietnia 2004 r., po zakończeniu tego 12-miesięcznego okresu przestaje być pracownikiem z państwa przystępującego objętym wymogiem rejestracji.

[...]

8. Do celów ust. 3 i 4 daną osobę traktuje się jako pracującą w Zjednoczonym Królestwie przez nieprzerwany okres 12 miesięcy, jeżeli legalnie pracowała w Zjednoczonym Królestwie na początku i na końcu tego okresu, a ewentualne przerwy w legalnej pracy w Zjednoczonym Królestwie w tym okresie trwały łącznie nie dłużej niż 30 dni. [...].

[...]”.

16 Artykuł 4 ust. 2 tego rozporządzenia głosił:

„Obywatel odpowiedniego państwa przystępującego – który, gdyby rozpoczął pracę w Zjednoczonym Królestwie, uzyskałby status pracownika z państwa przystępującego zobowiązanego do zarejestrowania się – nie ma prawa pobytu w Zjednoczonym Królestwie jako osoba bezrobotna poszukująca pracy w tym państwie”.

17 Artykuł 5 ust. 3 i 4 rozporządzenia z 2004 r. stanowił:

„3. Z zastrzeżeniem ust. 4 postanowień art. 6 ust. 2 rozporządzenia z 2006 r. nie stosuje się do pracownika z państwa przystępującego, objętego wymogiem rejestracji, który zaprzestał pracy.

4. jeżeli pracownik z państwa przystępującego objęty wymogiem rejestracji zaprzestanie pracy u zatwierdzonego pracodawcy w okolicznościach wymienionych w art. 6 ust. 2 rozporządzenia z 2006 r. przed upływem miesiąca od daty rozpoczęcia pracy, przepis ten stosuje się wobec takiego pracownika przez czas pozostały do upływu tego miesięcznego okresu”.

18 Artykuł 6 ust. 1 rozporządzenia z 2006 r. w brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności sprawy w postępowaniu głównym, który dotyczy sytuacji, w których obywatel państwa członkowskiego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) może posiadać prawo pobytu na terytorium Zjednoczonego Królestwa, miał następujące brzmienie:

„1. Dla celów niniejszego rozporządzenia określenie »osoba kwalifikująca się« oznacza obywatela państwa należącego do EOG, przebywającego w Zjednoczonym Królestwie w charakterze:

[...];

b) pracownika najemnego;

[...]”.

- 19 Artykuł 6 ust. 2 omawianego rozporządzenia precyzował warunki, jakie powinna spełnić osoba, która zaprzestała pracy, aby zachować status pracownika w rozumieniu art. 6 ust. 1 lit. b) tego rozporządzenia i stanowił:

„Z zastrzeżeniem art. 7A ust. 4 osoba, która zaprzestała pracy, nie przestaje być traktowana jak pracownik do celów ust. 1 lit. b), jeżeli:

- a) jest okresowo niezdolna do pracy w wyniku choroby lub wypadku;
- b) po okresie zatrudnienia w Zjednoczonym Królestwie pozostaje bez pracy w sposób niezamierzony, co jest należycie odnotowane, i spełnia warunek zarejestrowania się we właściwym urzędzie pracy jako osoba bezrobotna oraz:
  - (i) przed okresem bezrobocia była zatrudniona przez co najmniej jeden rok;
  - (ii) pozostaje bezrobotna nie dłużej niż sześć miesięcy; lub
  - (iii) potrafi wykazać, że poszukuje pracy w Zjednoczonym Królestwie i ma realną szansę na znalezienie zatrudnienia;

[...]”.

- 20 Artykuł 7A ust. 4 rozporządzenia z 2006 r. przewidywał:

„Artykuł 6 ust. 2 stosuje się do pracownika z państwa przystępującego, jeżeli:

- a) był on osobą, do której w dniu 30 kwietnia 2011 r. miał zastosowanie art. 5 ust. 4 [rozporządzenia z 2004 r.]; lub
- b) stał się niezdolny do pracy, bezrobotny lub zaprzestał pracy, zależnie od przypadku, po dniu 1 maja 2011 r.”.

### **Postępowanie główne i pytania prejudycjalne**

- 21 Rafał Prefeta, obywatel polski, przybył do Zjednoczonego Królestwa w 2008 r. i pracował w tym państwie od dnia 7 lipca 2009 r. do dnia 11 marca 2011 r., kiedy to jego zatrudnienie ustało w wyniku urazu pozostającego bez związku z pracą.
- 22 Z chwilą przyjazdu do Zjednoczonego Królestwa R. Prefeta podlegał statusowi „pracownika państwa przystępującego objętego wymogiem rejestracji” w rozumieniu art. 2 ust. 1 rozporządzenia z 2004 r. Jednakże zaświadczenie o rejestracji w charakterze pracownika R. Prefeta uzyskał dopiero w dniu 5 stycznia 2011 r., wobec czego całkowity okres pracy w charakterze pracownika zarejestrowanego wynosił tylko dwa miesiące i sześć dni.
- 23 Po dniu 11 marca 2011 r., znalazłszy się w sytuacji przymusowego bezrobocia, co zostało należycie odnotowane, R. Prefeta zarejestrował się we właściwym urzędzie jako osoba poszukująca pracy. Z tego tytułu od dnia 20 marca 2011 r. pobierał zasiłek dla osób bezrobotnych.
- 24 W dniu 20 października 2011 r. R. Prefeta wystąpił do ministra z wnioskiem o przyznanie mu zasiłku dochodowego dla osób niepracujących uzależnionego od wysokości dochodu.
- 25 Z postanowienia odsyłającego wynika, że ów zasiłek, który jest przeznaczony dla osób, których zdolność do pracy jest ograniczona ze względu na ich stan psychiczny lub fizyczny, przysługuje wyłącznie pracownikom w rozumieniu art. 6 ust. 1 lit. b) oraz art. 6 ust. 2 rozporządzenia z 2006 r. i nie jest przyznawany osobom bezrobotnym.

- 26 Minister oddalił wobec tego wnioski R. Prefety, w uzasadnieniu swojej decyzji wskazując, że nie wykazał on, iż przed utratą pracy pracował przez nieprzerwany okres co najmniej 12 miesięcy jako pracownik zarejestrowany zgodnie z rozporządzeniem z 2004 r., dzięki czemu mógłby zachować status pracownika w rozumieniu art. 6 ust. 1 lit. b) oraz art. 6 ust. 2 rozporządzenia z 2006 r.
- 27 Rafał Prefeta zaskarżył decyzję ministra do First-tier Tribunal (Social Entitlement Chamber) [sądu pierwszej instancji (izba ubezpieczeń społecznych), Zjednoczone Królestwo]. Po oddaleniu jego skargi przez ten sąd R. Prefeta wniósł apelację do Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) [sądu wyższej instancji (administracyjna izba odwoławcza), Zjednoczone Królestwo].
- 28 W postępowaniu apelacyjnym R. Prefeta twierdzi w istocie, że art. 5 ust. 3 rozporządzenia z 2004 r. uniemożliwiał obywatelom danych państw przystępujących, którzy nie pracowali w Zjednoczonym Królestwie nieprzerwanie przez okres 12 miesięcy, posiadając zaświadczenie o rejestracji, zachowanie statusu pracownika w rozumieniu art. 7 ust. 3 dyrektywy 2004/38 i tym samym powoływanie się na zasadę równego traktowania, o której mowa w art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 492/2011. Tymczasem zdaniem R. Prefety uregulowanie krajowe sprzeczne z tymi dwoma przepisami nie może być uzasadnione w świetle aktu o przystąpieniu z 2003 r., który nie zezwalał na odstępstwa od tych przepisów.
- 29 Minister twierdzi z kolei, że rozporządzenie z 2004 r. było zgodne z aktem o przystąpieniu z 2003 r. Podnosi w tym względzie, że w myśl rozdziału 2 ust. 2 załącznika XII do owego aktu obywatele polscy pracujący legalnie w okresie obowiązywania środków krajowych i dopuszczeni do rynku pracy tego państwa członkowskiego przez okres krótszy niż 12 miesięcy, nie mają praw, które przysługują pracownikom na mocy art. 7 ust. 3 dyrektywy 2004/38 i art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 492/2011.
- 30 W tych okolicznościach Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) [sąd wyższej instancji (administracyjna izba odwoławcza)] postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy załącznik XII [do aktu o przystąpieniu z 2003 r.] zezwalał państwom członkowskim na wyłączenie obywateli polskich z kręgu beneficjentów art. 7 ust. 2 rozporządzenia [nr 492/2011] i art. 7 ust. 3 dyrektywy [2004/38], jeżeli pracownik, który poniewczasie spełnił krajowy wymóg rejestracji w charakterze pracownika, nie przepracował jako zarejestrowany pracownik nieprzerwanego okresu 12 miesięcy?
- 2) W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze, czy w okolicznościach opisanych w pytaniu pierwszym pracownik będący obywatelem polskim może powoływać się na art. 7 ust. 3 dyrektywy [2004/38], przewidujący zachowanie statusu pracownika?”.

## **W przedmiocie pytań prejudycjalnych**

### ***W przedmiocie pytania pierwszego***

- 31 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy wykładni rozdziału 2 załącznika XII do aktu o przystąpieniu z 2003 r. należy dokonywać w ten sposób, że w okresie przejściowym przewidzianym w tym akcie zezwalał on Zjednoczonemu Królestwu na wyłączenie z zakresu art. 7 ust. 3 dyrektywy 2004/38 oraz art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 492/2011 obywatela polskiego, który nie spełniał przewidzianego w ustawodawstwie krajowym warunku przepracowania nieprzerwanego okresu 12 miesięcy w charakterze pracownika zarejestrowanego.



- 32 W tym względzie należy na wstępie zaznaczyć, że w myśl rozdziału 2 ust. 1 załącznika XII do aktu o przystąpieniu z 2003 r. art. 39 i art. 49 akapit pierwszy WE (obecnie odpowiednio art. 45 i art. 56 akapit pierwszy TFUE) mają w pełni zastosowanie w odniesieniu do swobodnego przepływu pracowników oraz swobodnego świadczenia usług tylko z zastrzeżeniem postanowień przejściowych określonych w ust. 2–14 tego rozdziału, co skutkuje czasowym przepływem pracowników między Polską i obecnymi państwami członkowskimi. Owe przepisy przejściowe wprowadzają w istocie odstępstwa od art. 1–6 rozporządzenia nr 1612/68, oraz, pod pewnymi warunkami, przepisów dyrektywy 68/360.
- 33 Prawdą jest, że rozdział 2 załącznika XII do aktu o przystąpieniu z 2003 r. nie odsyła ani do dyrektywy 2004/38, ani do rozporządzenia nr 492/2011, gdyż owe akty prawne zostały przyjęte już po wejściu w życie wspomnianego aktu o przystąpieniu. Niemniej jednak zarówno z samej treści art. 38 ust. 3 tej dyrektywy, jak i art. 41 tego rozporządzenia wynika, że odniesienia do rozporządzenia nr 1612/68 i dyrektywy 68/360, uchylonych przez oba wspomniane wcześniej akty, należy rozumieć jako odniesienia do właściwych przepisów odpowiednio dyrektywy 2004/38 i rozporządzenia nr 492/2011.
- 34 Stąd, aby odpowiedzieć na pytanie sądu odsyłającego, należy zbadać, czy rozdział 2 załącznika XII do aktu o przystąpieniu z 2003 r. zezwalał Zjednoczonemu Królestwu, w okolicznościach takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, na odstąpienie od stosowania art. 7 ust. 3 dyrektywy 2004/38. Stosowanie art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 492/2011, zgodnie z którym pracownik będący obywatelem państwa członkowskiego korzysta na terytorium innego państwa członkowskiego z tych samych przywilejów socjalnych i podatkowych jak pracownicy krajowi, zakłada bowiem, iż osoba znajdująca się w sytuacji R. Prefety, po zaprzestaniu wykonywania pracy najemnej lub działalności na własny rachunek jest mimo wszystko uprawniona do zachowania statusu pracownika na podstawie art. 7 ust. 3 dyrektywy 2004/38.
- 35 W tym względzie należy zauważyć, że zgodnie z rozdziałem 2 ust. 9 załącznika XII do aktu o przystąpieniu z 2003 r. Rzeczpospolita Polska i obecne państwa członkowskie mogą odstąpić od stosowania przepisów dyrektywy 2004/38 tylko w przypadku, gdy niektóre przepisy dyrektywy 2004/38 nie mogą być rozpatrywane w oderwaniu od przepisów rozporządzenia nr 492/2011, którego stosowanie zostało odroczone na mocy rozdziału 2 ust. 2–5, 7 i 8 załącznika XII do owego aktu o przystąpieniu, oraz tylko w zakresie niezbędnym do stosowania owych ustępów.
- 36 Należy wobec tego zbadać, po pierwsze, czy art. 7 ust. 3 dyrektywy 2004/38 może być rozpatrywany w oderwaniu od art. 1–6 rozporządzenia nr 492/2011, którego stosowanie zostało odroczone.
- 37 W tym względzie należy zauważyć, że jak wskazał rzecznik generalny w pkt 62 opinii, możliwość zachowania przez obywatela Unii, który chwilowo zaprzestał wykonywania pracy najemnej lub działalności na własny rachunek, statusu pracownika na podstawie art. 7 ust. 3 dyrektywy 2004/38, oraz związanego z nim prawa pobytu na podstawie art. 7 ust. 1 tej dyrektywy, opiera się na założeniu, że ów obywatel jest gotowy lub zdolny do podjęcia działalności zawodowej, a więc i do powrotu na rynek pracy w rozsądnym terminie (zob. analogicznie wyrok z dnia 19 czerwca 2014 r., Saint Prix, C-507/12, EU:C:2014:2007, pkt 38–41).
- 38 Otóż z jednej strony art. 7 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38 dotyczy sytuacji, w której obywatel Unii jest okresowo niezdolny do pracy w wyniku choroby lub wypadku, co zakłada, iż po ustaniu owej okresowej niezdolności do pracy ów obywatel będzie mógł ponownie podjąć pracę najemną lub działalność na własny rachunek. Z drugiej strony art. 7 ust. 3 lit. b) i c) tej dyrektywy wymaga od obywatela Unii nieaktywnego gospodarczo zarejestrowania się we właściwym urzędzie pracy jako osoba bezrobotna, podczas gdy art. 7 ust. 3 lit. d) tej dyrektywy nakłada na niego obowiązek podjęcia, na określonych warunkach, kształcenia zawodowego.

- 39 Artykuł 7 ust. 3 dyrektywy 2004/38 dotyczy więc sytuacji, w których powrót tego obywatela Unii na rynek pracy przyjmującego państwa członkowskiego ma nastąpić w rozsądnym terminie. W rezultacie przepis ten nie może być stosowany w oderwaniu od przepisów rozporządzenia nr 492/2011, który reguluje dostęp do zatrudnienia obywatela państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego, a konkretnie art. 1–6 tego rozporządzenia.
- 40 Po drugie, należy zbadać, czy możliwość wprowadzenia odstępstwa przewidzianego w przepisach przejściowych ujętych w rozdziale 2 ust. 2–5, 7 i 8 załącznika XII do aktu o przystąpieniu z 2003 r. jest uzależniona od odstąpienia od stosowania art. 7 ust. 3 dyrektywy 2004/38.
- 41 W tym zakresie należy wskazać, iż Trybunał stwierdził, że przepisy przejściowe zawarte w rozdziale 2 załącznika XII do owego aktu o przystąpieniu służą uniknięciu sytuacji, w której w następstwie przystąpienia do Unii nowych państw członkowskich na rynku pracy starych państw członkowskich wystąpiłyby zakłócenia, wynikłe z nagłego napływu wysokiej liczby pracowników będących obywatelami tych nowych państw (zob. podobnie wyrok z dnia 10 lutego 2011 r., *Vicoplus i in.*, od C-307/09 do C-309/09, EU:C:2011:64, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 42 W rozpatrywanym przypadku, jak podkreślają rząd Zjednoczonego Królestwa i Komisja w swoich uwagach na piśmie, rozporządzenie z 2004 r. zostało przyjęte przez to państwo członkowskie na podstawie odstępstw przewidzianych w przepisach przejściowych zawartych w rozdziale 2 ust. 2 i 9 załącznika XII do aktu o przystąpieniu z 2003 r.
- 43 Tymczasem rozdział 2 ust. 2 akapit pierwszy załącznika XII do wspomnianego aktu o przystąpieniu przewiduje w istocie, że w drodze odstępstwa od art. 1–6 rozporządzenia nr 492/2011 i w okresie przejściowym po dniu przystąpienia obecne państwa członkowskie stosują środki regulujące dostęp obywateli polskich do ich rynku pracy.
- 44 To zatem na tej podstawie art. 2 rozporządzenia z 2004 r. wprowadził do porządku prawnego Zjednoczonego Królestwa status „pracownika państwa przystępującego objętego wymogiem rejestracji”, któremu podlegali obywatele państw przystępujących pracujący w Zjednoczonym Królestwie w okresie obowiązywania tego rozporządzenia. We wspomnianym rozporządzeniu przewidziano, że zainteresowani pracownicy przestają podlegać temu statusowi po przepracowaniu na terytorium tego państwa członkowskiego nieprzerwanego okresu 12 miesięcy w charakterze pracownika zarejestrowanego, przy czym ich okres działalności zawodowej powinien przypadać częściowo lub w całości po dniu 30 kwietnia 2004 r.
- 45 W trakcie okresu, gdy obywatel państwa przystępującego podlega temu statusowi, ów obywatel musi uzyskać od właściwych organów krajowych zaświadczenie o rejestracji swojego zatrudnienia i nie może korzystać z praw przysługujących na gruncie prawa Unii obywatelowi państwa członkowskiego, który przemieszcza się do innego państwa członkowskiego w celu podjęcia w nim pracy. W szczególności wspomniane art. 4 i 5 rozporządzenia z 2004 r. ograniczały prawo pobytu obywatela państwa przystępującego w Zjednoczonym Królestwie jako osoby bezrobotnej poszukującej tam pracy, jak również możliwość zachowania przez niego statusu pracownika oraz związanego z nim prawa pobytu w razie zaprzestania wykonywania pracy najemnej lub działalności na własny rachunek.
- 46 Jak w istocie zauważyła Komisja w swoich uwagach na piśmie wprowadzone przez Zjednoczone Królestwo odstępstwo od art. 7 ust. 3 dyrektywy 2004/38 było zatem konieczne, aby zapewnić pełną skuteczność środków wprowadzonych przez to państwo członkowskie na podstawie odstępstw przewidzianych przepisami przejściowymi zawartymi w rozdziale 2 ust. 2 i 9 załącznika XII do aktu o przystąpieniu z 2003 r.
- 47 Gdyby bowiem pracownik z państwa przystępującego, który zaprzestał pracy w charakterze pracownika najemnego lub osoby prowadzącej działalność na własny rachunek, bez wcześniejszego przepracowania nieprzerwanego w Zjednoczonym Królestwie okresu 12 miesięcy w charakterze zarejestrowanego

pracownika, mógł powoływać się na art. 7 ust. 3 tej dyrektywy dla zachowania statusu pracownika oraz związanego z nim prawa pobytu na podstawie art. 7 ust. 1 tejże dyrektywy, Zjednoczone Królestwo nie mogłoby zapewnić pełnej skuteczności środków przewidujących odstępstwa, służących w szczególności ograniczeniu prawa obywateli państwa przystępującego nieaktywnych gospodarczo do przebywania na jego terytorium w celu poszukiwania tam pracy.

- 48 W świetle powyższych uwag należy stwierdzić, że rozdział 2 ust. 2 i 9 załącznika XII do aktu o przystąpieniu z 2003 r. zezwalały Zjednoczonemu Królestwu na odstąpienie od stosowania art. 7 ust. 3 dyrektywy 2004/38, w okoliczności takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym.
- 49 Wniosku tego nie może podważyć okoliczność, że w rozpatrywanym przypadku przed zaprzestaniem wykonywania działalności R. Prefeta pracował w Zjednoczonym Królestwie w okresie od dnia 7 lipca 2009 r. do dnia 11 marca 2011 r., czyli przez okres około 20 miesięcy.
- 50 Otóż jak w istocie zauważył rzecznik generalny w pkt 69–71 opinii z rozdziału 2 ust. 2 akapit trzeci załącznika XII do aktu o przystąpieniu z 2003 r. wynika, że aby nie podlegać środkom wprowadzającym odstępstwa wprowadzonym na podstawie tego aktu, obywatele polscy musieli spełnić dwa kumulatywne warunki, a mianowicie z jednej strony, warunek przepracowania nieprzerwanego okresu 12 miesięcy oraz z drugiej strony warunek dopuszczenia do rynku pracy zainteresowanego państwa członkowskiego.
- 51 Co się tyczy tego drugiego warunku, należy zauważyć, że rozporządzenie z 2004 r. uzależnia dopuszczenie do rynku pracy od uzyskania od właściwych organów krajowych zaświadczenia o rejestracji.
- 52 Tymczasem z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że R. Prefeta uzyskał zaświadczenie o rejestracji od właściwych organów Zjednoczonego Królestwa dopiero w dniu 5 stycznia 2011 r., skutkiem czego należy uznać, że był on dopuszczony do rynku pracy tego państwa członkowskiego tylko przez całkowity okres dwóch miesięcy i sześciu dni, a więc mniej niż 12 miesięcy wymagane na podstawie rozdziału 2 ust. 2 akapit trzeci załącznika XII do aktu o przystąpieniu z 2003 r.
- 53 W tych okolicznościach, skoro R. Prefeta nie mógł powoływać się na art. 7 ust. 3 dyrektywy 2004/38 dla zachowania statusu pracownika po zaprzestaniu pracy, nie mógł też powoływać się na art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 492/2011, który to przepis dotyczy obywateli państwa członkowskiego mającego wspomniany status (zob. podobnie wyroki: z dnia 18 lipca 2007 r., Geven, C-213/05, EU:C:2007:438, pkt 16; a także z dnia 21 lutego 2013 r., N., C-46/12, EU:C:2013:97, pkt 48, 49).
- 54 W konsekwencji nie ma potrzeby badania, czy rozdział 2 załącznika XII do aktu o przystąpieniu z 2003 r. zezwalał Zjednoczonemu Królestwu na odstąpienie od stosowania art. 7 ust. 2 dyrektywy 492/2011, w okolicznościach takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym.
- 55 W świetle powyższego na pytanie pierwsze należy udzielić następującej odpowiedzi: wykładni rozdziału 2 załącznika XII do aktu o przystąpieniu z 2003 r. należy dokonywać w ten sposób, że w okresie przejściowym przewidzianym w tym akcie zezwalał on Zjednoczonemu Królestwu na wyłączenie z zakresu art. 7 ust. 3 dyrektywy 2004/38 obywatela polskiego, który nie spełniał przewidzianego w ustawodawstwie krajowym warunku przepracowania nieprzerwanego okresu 12 miesięcy w charakterze pracownika zarejestrowanego.

### *W przedmiocie pytania drugiego*

- 56 W związku z odpowiedzią udzieloną na pytanie pierwsze nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie drugie.

## W przedmiocie kosztów

- <sup>57</sup> Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

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

**Rozdział 2 załącznika XII do Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że w okresie przejściowym przewidzianym w tym akcie zezwalał on Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej na wyłączenie z zakresu art. 7 ust. 3 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 obywatela polskiego, takiego jak R. Prefeta, który nie spełniał przewidzianego w ustawodawstwie krajowym warunku przepracowania nieprzerwanego okresu 12 miesięcy w charakterze pracownika zarejestrowanego.**

Podpisy