

Sprawa C-713/20

Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości

Data wpływu:

24 grudnia 2020 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Centrale Raad van Beroep (Niderlandy)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

17 grudnia 2020 r.

Strona wnosząca środek odwoławczy:

Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank

Y

Druga strona postępowania:

X

Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank

Przedmiot postępowania głównego

Nabycie uprawnień do świadczeń z zabezpieczenia społecznego przez pracowników tymczasowych zamieszkujących w innym państwie członkowskim w okresach nieświadczenia pracy tymczasowej i ustania stosunku pracy

Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Określenie państwa członkowskiego, którego ustawodawstwo stosuje się na mocy rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w okresach, w których nie była świadczona praca tymczasowa. Artykuł 267 TFUE.

Pytania prejudycjalne

1. Czy art. 11 ust. 3 lit. a) [rozporządzenia (WE) nr 883/2004] należy interpretować w ten sposób, że pracownik, który zamieszkuje w jednym państwie członkowskim, a pracuje w innym państwie członkowskim na podstawie umowy o pracę tymczasową, zgodnie z treścią której stosunek pracy ustaje niezwłocznie po zakończeniu świadczenia pracy tymczasowej, a następnie zostaje wznowiony, podlega, w okresach nieświadczenia pracy, ustawodawstwu tego drugiego państwa członkowskiego, tak długo jak pracownik ten nie zawiesi tymczasowo jej wykonywania?
2. Jakie czynniki są istotne dla oceny, czy w tego rodzaju przypadkach dochodzi do tymczasowego zawieszenia świadczenia pracy?
3. Po upływie jakiego okresu należy uznać, że – o ile nie istnieją konkretne przesłanki na twierdzenie przeciwne – nie pozostający już w umownym stosunku pracy pracownik zawiesił tymczasowo świadczenie pracy w państwie zatrudnienia?

Powołane przepisy prawa Unii

Artykuł 1 lit. a) i b), art. 11 ust. 1, 2 i 3 lit. a) oraz e) rozporządzenia (WE) nr 883/2004

Powołane przepisy prawa krajowego

Artykuł 6 ust. 1 lit. a) i b) oraz ust. 3, art. 6a lit. a) i b), art. 13 ust. 1 lit. a) Algemene Ouderdomswet (ustawy o powszechnym systemie emerytalnym)

Artykuł 6 ust. 1 lit. a) i b) oraz ust. 3, art. 6a lit. a), b) i c) Algemene Kinderbijslagwet (ustawa o powszechnym systemie zasiłków rodzinnych)

Artykuł 6 lit. a) i b) oraz art. 9 Besluit uitbreiding en beperking kring van verzekeren volksverzekeringen 1999 (zarządzenie z 1999 r. w sprawie rozszerzenia i ograniczenia kręgu osób objętych powszechnym systemem ubezpieczeń społecznych)

Sprawa X

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i postępowania głównego

- 1 X posiada obywatelstwo niderlandzkie i przeprowadziła się z Niderlandów do Niemiec, gdzie nigdy nie świadczyła pracy. Świadczyła ona natomiast w pewnych okresach pracę tymczasową w Niderlandach. Zgodnie z zawartą przez nią umową o pracę tymczasową stosunek pracy miał ustać z mocy prawa niezwłocznie po

zakończeniu świadczenia pracy tymczasowej na wniosek zleceniodawcy. Ponadto X świadczyła w Niderlandach pracę bez lub za bardzo niskim wynagrodzeniem.

- 2 Decyzją z dnia 6 lipca 2015 r. Sociale verzekeringsbank (zakład ubezpieczeń społecznych, zwany dalej „Svb”) wydał informację o świadczeniu emerytalnym, z której wynika, że X nabyła prawo do emerytury na podstawie algemene ouderdomswet (AOW) jedynie w wysokości 82%, ponieważ podlegała ubezpieczeniu na podstawie AOW tylko w okresach, w których faktycznie świadczyła pracę tymczasową w Niderlandach.
- 3 Rechtbank (sąd rejonowy) uwzględnił środek odwoławczy X od tej decyzji na tej podstawie, że okresy pomiędzy poszczególnymi okresami świadczenia pracy tymczasowej powinny być zakwalifikowane jako okresy urlopu lub bezrobocia. Powołując się na wyrok Trybunału z dnia 23 kwietnia 2015 r., Franzen i in. (C-382/13, EU:C:2015:261), rechtbank orzekł, że należy uznać, iż X podlegała w tych okresach ubezpieczeniu na podstawie AOW. Nie jest pożądana sytuacja, w której dana osoba podlega systemowi zabezpieczenia społecznego innego państwa członkowskiego przez stosunkowo krótkie okresy. Od wyroku rechtbank Svb wniósł środek odwoławczy.

Najważniejsze argumenty stron w postępowaniu głównym

- 4 Zdaniem Svb wyrok w sprawie Frazen nie ma zastosowania do sytuacji X, ponieważ w sprawach w postępowaniu głównym, które znajdowały się u podstaw tego wyroku, inaczej niż w niniejszej sprawie, stosunek pracy nie został zakończony. Cechą charakterystyczną umowy o pracę tymczasową zawartej przez X jest właśnie to, że umowa ta wygasa, gdy zleceniodawca nie korzysta już z pracy świadczonej przez X, a agencja pracy tymczasowej nie ma wtedy względem niej żadnych zobowiązań. Nie może być ona uważana za osobę korzystającą z urlopu, ani bezrobotną. Na mocy art. 11 ust. 3 lit. a) i c) rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w związku z art. 11 ust. 2 tego rozporządzenia X nie spełnia przesłanek uznania jej za pracownika, ponieważ nie pobierała w Niderlandach zasiłku dla bezrobotnych. W odniesieniu do okresów, w których praca nie była świadczona, przepisy prawne mające zastosowanie należy określić na podstawie art. 11 ust. 3 lit. e) rozporządzenia nr 883/2004.
- 5 X jest zdania, że świadczyła pracę wyłącznie na terytorium Niderlandów, nawet kiedy zamieszkiwała już w Niemczech. Była ona zatem ubezpieczona w sposób ciągły na podstawie AOW.

Sprawa Y**Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i postępowania głównego**

- 6 Y mieszka wraz z rodziną w Polsce. Od 16 lipca 2007 r. pracował z pewnymi przerwami w Niderlandach na podstawie różnych rodzajów umów o pracę zawartych z tą samą agencją pracy tymczasowej co X.
- 7 Od 20 lipca 2015 r. pomiędzy Y a agencją pracy tymczasowej została zawarta umowa o pracę tymczasową na okres ośmiu miesięcy. Zgodnie z postanowieniami tej umowy, w przypadku braku pracy, którą Y miał wykonywać na rzecz zleceniodawcy, Y musiał podjąć odpowiednią pracę zastępczą. W razie odmowy umowa o pracę miała ulec przedterminowemu rozwiązaniu.
- 8 W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 7 lutego 2016 r. Y nie świadczył pracy. Umowa, o której mowa w pkt 7 powyżej, wygasła w dniu 31 grudnia 2015 r. Dnia 8 lutego 2016 r. zawarto nową umowę o pracę na czas określony.
- 9 Decyzją z dnia 29 marca 2016 r. Svb poinformował Y, że nie jest on uprawniony do zasiłku rodzinnego za styczeń i luty 2016 r., ponieważ nie wykonywał działalności zawodowej w Niderlandach pierwszego dnia roboczego tych miesięcy. Począwszy od marca 2016 r. otrzymał on ponownie zasiłek rodzinny. Wydaną w następstwie wniesionego przez Y środka odwoławczego decyzją z dnia 20 maja 2016 r. Svb podtrzymał, że umowa o pracę tymczasową wygasła w trakcie jego pobytu w Polsce ze względu na to, że nie był on w tym czasie w stanie gotowości do pracy.
- 10 Rechtbank oddalił skargę wniesioną przez Y jako bezzasadną przede wszystkim z tego względu, że w styczniu 2016 r. i w pierwszym tygodniu lutego 2016 r. nie pozostawał on w stosunku pracy. Jest mało prawdopodobnym, aby ten okres mógł być uznany za płatny lub bezpłatny urlop. Nie ma również mowy o dyskryminacji ze względu na miejsce zamieszkania lub niedopuszczalnym ograniczeniu swobodnego przepływu osób.

Najważniejsze argumenty stron w postępowaniu głównym

- 11 Y podnosi, że zawarta przez niego umowa o pracę nie wygasła. Na skutek porozumienia z pracodawcą w okresie od 1 stycznia do 8 lutego 2016 r. korzystał on z bezpłatnego urlopu. Tytułem żądania ewentualnego podnosi on, że rozporządzenie nr 883/2004 ma między innymi na celu, aby w przypadku przerwania pracy na okres krótszy niż trzy miesiące zastosowanie miało przepisy państwa ostatniego zatrudnienia. Odmowa wypłaty zasiłków rodzinnych przez Niderlandy powoduje między innymi niedopuszczalną dyskryminację ze względu na miejsce zamieszkania i rodzaj stosunku pracy, a także niedopuszczalne naruszenie swobody przemieszczania się.

- 12 Zdaniem Svb jego decyzje są prawidłowe. Pracownicy tymczasowi są, podobnie jak inni pracownicy, co do zasady ubezpieczeni w okresie obowiązywania umowy o pracę. Tymczasem stosunek pracy tymczasowej Y faktycznie uległ rozwiązaniu z dniem 1 stycznia 2016 r. Nie był on zatem ubezpieczony do czasu zawarcia nowej umowy o pracę z dnia 8 lutego 2016 r. Svb, powołując się na utrwalone orzecznictwo, zauważa, że sam dotyczący rezydentów niderlandzki system ubezpieczeń, takich jak ubezpieczenie emerytalne i rodzinne, wystarczająco uzasadnia okoliczność, że co do zasady ubezpieczeni są jedynie rezydenci. Nie doszło zatem do bezprawnej dyskryminacji.

Zwięzłe uzasadnienie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 13 Sporna jest kwestia, czy X i Y podlegali niderlandzkim ubezpieczeniom społecznym w okresach, w których nie świadczyli pracy. W celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie należy ustalić państwo członkowskie, którego przepisy prawne miały na mocy rozporządzenia nr 883/2004 zastosowanie do zainteresowanych w tych okresach.
- 14 Zgodnie z art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 osoby, do których stosuje się to rozporządzenie, podlegają ustawodawstwu tylko jednego państwa członkowskiego. Zgodnie z art. 11 ust. 3 tego rozporządzenia osoba świadcząca w państwie członkowskim pracę najemną lub pracę na własny rachunek podlega ustawodawstwu tego państwa członkowskiego [lit. a)]. Każda inna osoba, do której nie mają zastosowania przepisy lit. a) do d) podlega ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym ma miejsce zamieszkania [lit. e)].
- 15 Należy ustalić, czy sytuacja X i Y w okresach pomiędzy czasem, w którym świadczone pracę, mieści się w zakresie pojęcia „pracy najemnej lub pracy na własny rachunek”, o której mowa w art. 11 ust. 3 lit. a) rozporządzenia nr 883/2004. Zgodnie z art. 1 lit. a) tego rozporządzenia pojęcie to oznacza wszelką pracę lub sytuację równoważną, traktowaną jako taką do celów stosowania ustawodawstwa w zakresie zabezpieczenia społecznego państwa członkowskiego, w którym taka praca lub sytuacja równoważna ma miejsce. Należy zatem ocenić, czy sytuacja zainteresowanych w okresach pomiędzy okresami wykonywania pracy jest do celów stosowania niderlandzkiego ustawodawstwa w zakresie ubezpieczeń społecznych traktowana jako praca najemna lub praca na własny rachunek lub sytuacja równoważna.
- 16 Jeśli chodzi o sprawę X to jej aktywność w okresach pomiędzy czasem, w którym świadczone pracę, nie może być uznana za aktywność ekonomiczną mającą na celu uzyskiwanie dochodów, jak tego wymagają przepisy krajowe. Praca ta nie daje podstaw do objęcia ubezpieczeniem na podstawie prawa krajowego, a zatem zgodnie z art. 1 lit. a) i lit. b) rozporządzenia nr 883/2004 nie powinna być także uznawana za pracę najemną lub pracę na własny rachunek w rozumieniu tego rozporządzenia.

- 17 W odniesieniu do sytuacji Y sąd odsyłający wychodzi z założenia, że stosunek pracy tymczasowej pomiędzy Y a agencją pracy tymczasowej zakończył się z dniem 1 stycznia 2016 r. W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 7 lutego 2016 r. nie była zatem świadczona praca najemna w rozumieniu przepisów krajowych.
- 18 Powstaje zatem pytanie, czy okresy pomiędzy czasem świadczenia przez X i Y pracy powinny być uznane za sytuacje równoważnie traktowane dla celów stosowania niderlandzkiego ustawodawstwa w zakresie zabezpieczenia społecznego jak praca najemna lub praca na własny rachunek. Urlop bezpłatny to urlop, który został uzgodniony między pracodawcą a pracownikiem w odniesieniu do części lub całości wymiaru czasu pracy. Można to przyjąć tylko wtedy, gdy stosunek pracy zostaje utrzymany, a obowiązek świadczenia pracy i obowiązek zapłaty wynagrodzenia zostają przywrócone po upływie uzgodnionego okresu.
- 19 W okresach pomiędzy czasem, w którym świadczyli pracę, X i Y nie pozostawali w stosunku pracy. W trakcie tych okresów nie byli oni zatem uważani za pracowników, nie było też mowy o tymczasowych przerwach w świadczeniu pracy. Wobec powyższego ustawodawstwo niderlandzkie nie zostało na mocy art. 1 lit. a) w zw. z art. 11 ust. 3 lit. a) rozporządzenia nr 883/2004 uznane za mające zastosowanie.
- 20 Jednakże zdaniem sądu odsyłającego nie oznacza to jeszcze, że ustawodawstwo mające zastosowanie w okresach pomiędzy czasem, w którym świadczyli pracę, powinno zostać określone poprzez odniesienie do art. 11 ust. 3 lit. e) rozporządzenia nr 883/2004 (ustawodawstwo państwa zamieszkania). Zdaniem SvB należy zastosować art. 11 ust. 3 lit. e) rozporządzenia nr 883/2004, ponieważ X oraz Y zawiesili wykonywanie swojej pracy w okresach pomiędzy okresami jej wykonywania. Długość tych okresów nie ma znaczenia.
- 21 Strony oraz rechtbank powołały się w sprawie X na wyrok w sprawie Franzen (C-382/13, EU:C:2015:261). Sąd ten wywodzi z ostatniego zdania pkt 50 tego wyroku, że osoba, która świadczy pracę tylko w jednym państwie członkowskim podlega jednak ustawodawstwu tego państwa członkowskiego, również, gdy pracodawcę i pracownika nie łączy stały stosunek o charakterze stosunku pracy.
- 22 SvB powołuje się natomiast na rozważania Trybunału zawarte w pkt 51 i 52 wyroku w sprawie Franzen (C-382/13, EU:C:2015:261) dotyczące stosowania ustawodawstwa państwa zamieszkania.
- 23 Ponadto przepisy tytułu II rozporządzenia nr 883/204 stanowią zupełny jednolity system norm kolizyjnych, które mają na celu nie tylko uniknięcie jednoczesnego stosowania kilku ustawodawstw krajowych, lecz także zapewnienie, by osoby objęte zakresem stosowania tego rozporządzenia nie były pozbawione ochrony w dziedzinie zabezpieczenia społecznego z uwagi na brak ustawodawstwa, jakie miałyby zastosowanie w ich przypadku (wyrok z dnia 8 maja 2019 r., SF, C-631/17, EU:C:2019:381, pkt 33). Artykuł 11 ust. 3 lit. e) rozporządzenia

nr 883/2004 ma zastosowanie do wszystkich osób, które nie są wymienione w lit. a) – d) tego przepisu, a nie tylko do osób, które nie są aktywne zawodowo.

- 24 Sąd odsyłający uważa, że na podstawie powyższego orzecznictwa można wywnioskować, iż osoby zwykle świadczące pracę w państwie członkowskim są objęte art. 11 ust. 3 lit. a) rozporządzenia nr 883/2004, dopóki nie zakończą definitywnie świadczenia pracy lub nie zawieszają tymczasowo jej wykonywania. Nie wydaje się nawet, aby decydującym kryterium było istnienie stosunku pracy. Wniosku tego nie zmienia okoliczność, że art. 11 ust. 3 lit. e) rozporządzenia nr 883/2004 ustanawia odrębną normę kolizyjną dla sytuacji, które nie są wymienione w lit. a) – d) tego przepisu. Jednakże jeżeli zaprzestaje się, choćby tymczasowo, świadczenia pracy, zastosowanie znajduje ustawodawstwo państwa zamieszkania.
- 25 Ponadto z wyroku Trybunału z dnia 19 września 2019 r., *Van den Berg i in.*, (C-95/18 i C-96/18, EU:C:2019:76), sąd odsyłający wywodzi, że Niderlandy, jako państwo zatrudnienia, nie mają obowiązku objęcia ubezpieczeniem pracownika zamieszkałego w innym państwie członkowskim w okresach, w których na mocy tytułu II rozporządzenia nr 883/2004 pracownik ten podlega ustawodawstwu państwa miejsca zamieszkania.
- 26 Zdaniem sądu odsyłającego nie jest jednak z góry przesądzone, w jaki sposób należy interpretować i stosować wspomniane założenia w przypadkach, w których chodzi o pracę tymczasową świadczoną z przerwami. W szczególności niejasna jest kwestia, jakie czynniki należy brać pod uwagę, dokonując oceny czy w przypadku pracy tymczasowej wykonywanej z przerwami jest mowa o tymczasowym zawieszeniu wykonywania pracy. Być może uda się określić ogólne wytyczne odnoszące się do tego, po upływie jakiego okresu należy uznać, że – o ile nie istnieją przesłanki świadczące o czymś przeciwnym – niepozostający już w umownym stosunku pracy pracownik zawiesił tymczasowo świadczenie pracy w państwie zatrudnienia.
- 27 W odniesieniu do X znaczenie ma to, że jej działalność zawsze była ukierunkowana na niderlandzki rynek pracy. Mogłoby to, także w świetle pkt 50 wyroku w sprawie C-382/13 *Franzen*, prowadzić do uznania, że X podlegała nieprzerwanie ustawodawstwu niderlandzkiemu, jako, że nie zaprzestała ona faktycznie wykonywania swojej działalności zawodowej w Niderlandach. Istotna może być również okoliczność, iż niewątpliwie X nie zaprzestała dobrowolnie świadczenia pracy tymczasowej.
- 28 Należy jednak ustalić, czy w odniesieniu do X wystąpiła w jakimkolwiek momencie sytuacja, którą można by określić jako zawieszenie świadczenia pracy, na skutek czego w odniesieniu do tej zainteresowanej zastosowanie miałoby ustawodawstwo państwa miejsca zamieszkania.
- 29 Zgodnie z innym możliwym podejściem, za przyjęciem którego opowiada się SvB, w świetle pkt 51 wyroku w sprawie *Franzen* (C-382/13) osoba nie wykonująca

pracy, z której uzyskuje dochód i nie pozostająca w stosunku pracy, podlega od początku ustawodawstwu państwa miejsca zamieszkania, nawet jeśli jej praca w Niderlandach nie została definitywnie zakończona. Jedynym wyjątkiem jest sytuacja, gdy zainteresowany otrzymuje zasiłek w rozumieniu art. 11 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2004.

- 30 Zaletą tego podejścia jest to, że umożliwia ono określenie właściwego ustawodawstwa w danym momencie, a nie na podstawie oceny dokonywanej po czasie. Taka ocena jest z definicji źródłem niepewności, zwłaszcza gdy stosunek pracy już ustał.
- 31 Natomiast jego wada polega na tym, że mogłoby często dochodzić do zmian w zakresie tego, jakie ustawodawstwo ma zastosowanie, co dla pracowników może stanowić przeszkodę w wykonywaniu transgranicznej pracy tymczasowej.
- 32 Sytuacja Y jest właściwa dla sytuacji wielu pracowników migrujących do Niderlandów. Powstaje pytanie, jaki jest jej wpływ na kwestię ustalenia, jakie ustawodawstwo ma w stosunku do nich zastosowanie.