

Predmet C-285/20

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

29. lipnja 2020.

Sud koji je uputio zahtjev:

Centrale Raad van Beroep (Nizozemska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

25. lipnja 2020.

Žalitelj:

K

Druga stranka u žalbenom postupku:

Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut
werknemersverzekeringen (Uwv)

Centrale Raad van Beroep (Središnje žalbeno vijeće za predmete socijalne sigurnosti i javne službe, Nizozemska, u daljnjem tekstu i: Raad)

Vijeće sastavljeno od više sudaca

Zahtjev za prethodnu odluku upućen Sudu Europske unije u skladu s člankom 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (u daljnjem tekstu: UFEU)

Stranke:

K iz Enschedea (Nizozemska) (žalitelj)

Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Uwv) (Upravni odbor tijela za provedbu sustava osiguranja na osnovi zaposlenja, u daljnjem tekstu: Uwv)

[omissis] [orig. str. 2.]

TIJEK POSTUPKA

[Tijek postupka] [omissis]

RAZMATRANJA

1. Raad svoja razmatranja temelji na sljedećim činjenicama i okolnostima:
 - 1.1. Žalitelj je 1979. iselio iz Turske u Nizozemsku. Od 2005. boravio je sa svojom obitelji u [općini 1], u Njemačkoj. Zbog problema u odnosima, žalitelj se 2. veljače 2016. objavio kod tijela nadležnog za upis u registar stanovništva [općine 1] te se preselio svojem bratu u [općinu 2], u Nizozemskoj. Dana 16. veljače 2016. podvrgao se operaciji u bolnici u Njemačkoj, u kojoj je boravio do 19. veljače 2016. Od 4. ožujka 2016. prijavio se na adresu svojeg brata u [općini 2]. Od listopada 2016. žalitelj živi u vlastitom stanu u [općini 3], u Nizozemskoj.
 - 1.2. Žalitelj je od 1979. radio za različite nizozemske poslodavce u Nizozemskoj. Dana 1. svibnja 2015. počeo je raditi za njemačkog poslodavca za kojeg je radio u Njemačkoj. Zbog, među ostalim, problema s očima, 24. kolovoza 2015. prijavio je odlazak na bolovanje. Tijekom prvih šest tjedana njegove bolesti, njegov je poslodavac nastavio plaćati naknadu plaće. U razdoblju od 14. listopada 2015. do 4. travnja 2016. žalitelj je primao njemačku naknadu plaće za vrijeme privremene nesposobnosti za rad. Dana 15. veljače 2016. poslodavac je otkazao ugovor o radu s 15. ožujkom 2016. U razdoblju od 24. kolovoza 2015. do 15. ožujka 2016. žalitelj nije više ništa radio za svog poslodavca. Nadležno njemačko tijelo proglasilo ga je od 4. travnja 2016. opet sposobnim za rad za odgovarajuće djelatnosti.
 - 1.3. Dana 22. travnja 2016. žalitelj je Uwv-u podnio zahtjev za novčanu naknadu za nezaposlenost u skladu s Werkloosheidswetom (WW) (Zakon o nezaposlenima, u daljnjem tekstu: WW) od 4. travnja 2016. Rješenjem od 7. travnja 2016. Uwv je odlučio da žalitelj od 5. travnja 2016. ima pravo na novčanu naknadu za nezaposlenost u skladu s WW-om, ali da se ta novčana naknada ne može isplatiti jer je riječ o nezaposlenosti koju je on sam skrivio. Dana 7. srpnja 2016. Uwv je priopćio žalitelju da se ima namjeru proglasiti nenadležnim za odlučivanje o njegovom pravu na novčanu naknadu za nezaposlenost te mu je dao mogućnost da se o tome očituje. **[orig. str. 3.]**
 - 1.4. Rješenjem od 14. rujna 2016. donesenim povodom žalbe (pobijano rješenje) žaliteljeva žalba odbijena je kao neosnovana. Pozivajući se na namjeravano postupanje priopćeno 7. srpnja 2016., to se rješenje temeljilo na činjenici da se Uwv ne smatra nadležnim za odlučivanje o zahtjevu za novčanu naknadu za nezaposlenost. Tijekom stvarnog obavljanja djelatnosti zaposlene osobe u Njemačkoj (u razdoblju od 1. svibnja 2015. do 24. kolovoza 2015.) žalitelj je, smatra Uwv, boravio u Njemačkoj i nije bio pogranični radnik. Stoga je za

odlučivanje o novčanoj naknadi za nezaposlenost nadležna Njemačka kao država njegova posljednjeg zaposlenja.

2. Rechtbank (Sud, Nizozemska) odbio je tužbu protiv pobijanog rješenja kao neosnovanu. Prema stajalištu Rechtbanka (Suda), Uwv je ispravno smatrao da žalitelj nije pogranični radnik te da, uostalom, ni članak 65. Uredbe (EZ) br. 883/2004 (u daljnjem tekstu: Uredbe br. 883/2004) ne rezultira pravom na novčanu naknadu za nezaposlenost u Nizozemskoj.

3. Stajališta stranaka

Žalitelj

- 3.1. Ukratko i u tom smislu relevantno u ovom predmetu, žalitelj smatra da on ima pravo na novčanu naknadu za nezaposlenost u Nizozemskoj. On navodi da je u trenutku svojeg preseljenja u Nizozemsku 2. veljače 2016. još bio zaposlen kod svojeg njemačkog poslodavca te bi, da nije bio bolestan, radio u Njemačkoj kao pogranični radnik.

Uwv

- 3.2. Uwv je svoje stajalište, na poseban upit, pobliže obrazložio na raspravi pred Raadom. Prema shvaćanju Uwv-a, žalitelj u Nizozemskoj nema pravo na novčanu naknadu za nezaposlenost u skladu s člankom 65. Uredbe br. 883/2004. Ta se odredba primjenjuje na nezaposlene osobe koje su tijekom svojeg posljednjeg zaposlenja boravile na državnom području druge države članice koja nije nadležna država. Premda je žalitelj od 2. veljače 2016. boravio u Nizozemskoj, on svoje boravište iz Njemačke u Nizozemsku nije prenio tijekom stvarnog obavljanja njegove posljednje djelatnosti u svojstvu zaposlene osobe. Naime, žalitelj od trenutka prijave svojeg odlaska na bolovanje 25. kolovoza 2015. pa do kraja svojeg radnog odnosa 15. ožujka 2016. više nije stvarno radio.

Prema shvaćanju Uwv-a, fikcija iz članka 11. stavka 2. Uredbe br. 883/2004, prema kojoj se u pogledu određivanja primjenjivog prava u slučaju osobe koja prima davanja za bolest smatra da ona obavlja djelatnost u svojstvu zaposlene osobe, nije primjenjiva u okviru tumačenja posebnih odredaba za davanja za nezaposlenost u skladu s Glavom III. Uredbe br. 883/2004.

Presuda Suda Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud) od 22. rujna 1988., Bergemann (236/87, ECLI:EU:C:1988:443; u daljnjem tekstu: presuda Bergemann), isto tako ne dovodi do drukčijeg zaključka jer žalitelj u Nizozemsku nije preselio zbog obiteljskih razloga. [**orig. str. 4.**]

4. Relevantne odredbe prava Unije

- 4.1.1. Članak 11. stavak 2. Uredbe br. 883/2004 glasi:

U smislu ove glave, za osobe koje primaju novčana davanja zbog ili kao posljedicu njihove djelatnosti u svojstvu zaposlenih ili samozaposlenih osoba, smatra se da obavljaju spomenutu djelatnost. To se ne primjenjuje na invalidske, starosne ili obiteljske mirovine, ili na mirovine za ozljede na radu ili profesionalne bolesti, ili na novčana davanja za bolest kojima se pokrivaju troškovi liječenja na neograničeni rok.

4.1.2. Članak 11. stavak 3. točka (a) Uredbe br. 883/2004 glasi:

Podložno člancima od 12. do 16.:

na osobu koja obavlja djelatnost kao zaposlena ili samozaposlena osoba u državi članici primjenjuje se zakonodavstvo te države članice.

4.1.3. U Glavi III. Poglavlju 6. Uredbe br. 883/2004 sadržana su posebna kolizijska pravila koja se odnose na nezaposlene osobe, a koja u određenim slučajevima odstupaju od općih pravila u Glavi II., kako bi se moglo odrediti koja je ustanova obvezna isplatiti davanja navedena u tim odredbama i koje se pravo primjenjuje.

4.2. Članak 65. stavak 2. i 5. točka (a) Uredbe br. 883/2004 glasi:

(2) Osoba koja je u potpunosti nezaposlena, koja je tijekom svoje posljednje djelatnosti u svojstvu zaposlene ili samozaposlene osobe boravila u državi članici koja nije nadležna država članica i koja i dalje boravi u toj državi članici, ili se vraća u tu državu članicu, stavlja se na raspolaganje službama zapošljavanja države članice boravišta. Neovisno o članku 64., osoba koja je u potpunosti nezaposlena može se kao dopunski korak staviti na raspolaganje službama zapošljavanja države članice u kojoj je obavljala svoju posljednju djelatnost u svojstvu zaposlene ili samozaposlene osobe.

Nezaposlena se osoba koja nije pogranični radnik, koja se ne vraća u državu članicu svojeg boravišta, stavlja na raspolaganje službama zapošljavanja države članice čije se zakonodavstvo na nju posljednje primjenjivalo.

(5) a) Nezaposlena osoba iz prve i druge rečenice stavka 2. prima davanja u skladu sa zakonodavstvom države članice boravišta kao da se to zakonodavstvo na nju primjenjivalo tijekom njezine posljednje djelatnosti u svojstvu zaposlene ili samozaposlene osobe. Ta davanja pruža ustanova mjesta boravišta.

5. Sporno pitanje

5.1. Stranke se spore oko pitanja je li žalitelj u skladu s člankom 65. stavkom 2. i stavkom 5. točkom (a) Uredbe br. 883/2004 od 4. travnja 2016. mogao u Nizozemskoj tražiti novčanu naknadu za nezaposlenost. Osobito je riječ o pitanju je li žalitelj tijekom svoje posljednje djelatnosti u svojstvu zaposlene osobe boravio u drugoj državi članici od one koja je nadležna država članica. [orig. str. 5.]

5.2. Nadležna država članica

5.2.1. Nesporno je da je žalitelj u razdoblju od 14. listopada 2015. do 4. travnja 2016. primao njemačku naknadu plaće za vrijeme privremene nesposobnosti za rad. Zbog toga se on u skladu s člankom 11. stavkom 2. i stavkom 3. točkom (a) Uredbe br. 883/2004 za to razdoblje treba smatrati osobom koja djelatnost u svojstvu zaposlene osobe obavlja u Njemačkoj te se primjenjuje njemačko pravo. To znači da je tijekom tog razdoblja Njemačka nadležna država članica u smislu članka 1. točke (q) i točke (s) Uredbe br. 883/2004.

5.3. Boravište

5.3.1. Između stranaka nije sporno, a Raad nema razloga za drukčiju ocjenu, da je žalitelj svoje boravište od 2. veljače 2016. imao u Nizozemskoj.

5.4. Primjena članka 65.; Tumačenje sintagme „za vrijeme svoje posljednje djelatnosti u svojstvu zaposlene osobe”

5.4.1. Na temelju prethodno navedenih činjenica i okolnosti, utvrđuje se da je žalitelj od 2. veljače 2016. boravio u drugoj državi članici koja nije nadležna država članica. Nadalje, nije sporno da je žalitelj od 4. travnja 2016. bio u potpunosti nezaposlen. Na osobe koje su u potpunosti nezaposlene, koje su za vrijeme svoje posljednje djelatnosti u svojstvu zaposlene osobe boravile u državi članici koja nije nadležna država članica, u skladu s člankom 65. Uredbe br. 883/2004 primjenjuje se posebno pravilo. Navedeno vrijedi kako za pogranične radnike tako i za one koji nisu pogranični radnici.

5.4.2. U pogledu pitanja treba li na žaliteljevu situaciju primijeniti članak 65. Uredbe br. 883/2004, relevantna je činjenica je li za vrijeme njegove posljednje djelatnosti u svojstvu zaposlene osobe boravio u Nizozemskoj. Uwv je naveo da je žalitelj u tom slučaju morao imati boravak u Nizozemskoj za vrijeme stvarnog obavljanja te djelatnosti u svojstvu zaposlene osobe. To u žaliteljevu slučaju nesporno nije tako jer on faktički u Njemačkoj više uopće nije radio nakon što je prijavio odlazak na bolovanje 24. kolovoza 2015.

5.4.3. Na pitanje treba li na žaliteljevu situaciju primijeniti članak 65. Uredbe br. 883/2004 nije moguće sa sigurnošću odgovoriti. Naime, Raadu nije sasvim jasno mora li za primjenu te odredbe postojati boravak u drugoj državi članici koja nije nadležna država članica za vrijeme stvarnog obavljanja djelatnosti u svojstvu zaposlene osobe ili možda nastanak prava na novčanu naknadu za nezaposlenost u državi boravka dopuštaju i situacije pravno izjednačive s obavljanjem djelatnosti u svojstvu zaposlene osobe.

5.4.4. Situacijama koje su izjednačive s obavljanjem djelatnosti u svojstvu zaposlene osobe mogu se smatrati situacije u kojima dotična osoba ostane socijalno osigurana u državi posljednje djelatnosti u svojstvu zaposlene osobe za vrijeme za koje (više) ne radi. Primjerice, u slučaju (neplaćenog) godišnjeg odmora za vrijeme trajanja radnog odnosa ili za vrijeme otkaznog roka tijekom kojeg je ta

osoba oslobođena od obveze rada sve do prestanka radnog odnosa. U tom se kontekstu nameće usporedba s presudom Bergemann. Moguće je zamisliti i situaciju poput predmetne, u kojoj je žalitelj preselio za vrijeme primanja naknade plaće za vrijeme privremene nesposobnosti za rad te se zbog tog primitka davanja smatra da on obavlja djelatnost u svojstvu zaposlene osobe. U žaliteljevu slučaju riječ je čak o kombinaciji različitih faktora u pogledu trenutka u kojem je on **[orig. str. 6.]** prenio svoje boravište u Nizozemsku. Naime, on je primao naknadu plaće za vrijeme privremene nesposobnosti za rad i još je bio zaposlen kod svojeg njemačkog poslodavca temeljem ugovor o radu.

5.5. Zbog različitih okolnosti, Raad dvoji u pogledu ispravnosti stajališta Uvw-a prema kojem za primjenu članka 65. Uredbe br. 883/2004 mora postojati boravište u drugoj državi članici koja nije nadležna država članica za vrijeme stvarnog obavljanja posljednje djelatnosti u svojstvu zaposlene osobe. Te se okolnosti pojašnjavaju u nastavku.

5.5.1. Kao prvo, upućuje se na članak 11. stavak 2. Uredbe br. 883/2004 u kojem se za određivanje primjenjivog prava primitak novčanih davanja za bolest, kao što je to u ovom predmetu, izjednačuje s obavljanjem djelatnosti u svojstvu zaposlene osobe. Stoga navedeno izjednačenje u Glavi II. slijedi bez povezivanja s faktičnim obavljanjem djelatnosti.

5.5.2. Takvo izjednačenje u odnosu na Glavu II. može se razabrati iz presude Suda od 13. rujna 2017., X (C-569/15, ECLI:EU:C:2017:673). U t. 24. Sud je naveo da, ako osoba zadržava svojstvo zaposlene osobe tijekom neplaćenog dopusta koji joj je njen poslodavac odobrio, moguće je smatrati da obavlja djelatnost zaposlene osobe u smislu glave II. Uredbe 1408/71 unatoč suspenziji glavnih obveza iz radnog odnosa tijekom tog ograničenog razdoblja. Raad u ovom predmetu ne vidi nikakve elemente koji bi primjenom Uredbe br. 883/2004 doveli do drukčijeg shvaćanja.

5.5.3. Raad se stoga pita ne bi li logično i koherentno tumačenje pojma „obavljanje djelatnosti u svojstvu zaposlene osobe” moralo rezultirati time da se taj u Glavi III. članku 65. korištení pojam tumači uzimajući u obzir primjenu tog pojma u Glavi II. U okviru primjene članka 65. tada bi bilo relevantno samo to boravi li dotična osoba u drugoj državi članici od one čije se zakonodavstvo na nju primjenjivalo za vrijeme njezine posljednje djelatnosti u svojstvu zaposlene osobe u smislu Glave II. (vidjeti presude Suda od 27. siječnja 1994., Toosey, C-287/92, t. 13., ECLI:EU:C:1994:27, i od 29. lipnja 1995., Van Gestel, C-454/93, t. 24., ECLI:EU:C:1995:205). Drugim riječima, da je dotična osoba boravila u drugoj državi članici koja nije nadležna država članica (presuda Van Gestel, Rn. 13).

5.6. Kao drugo, upućuje se na presudu Bergemann. Iako je ta presuda donesena u kontekstu Uredbe br. 1408/71, naročito njezina članka 71. stavka 1. točke (b) ii., prema mišljenju Raada ona je zadržala svoju važnost kada je riječ o tumačenju relevantnog pravnog pitanja u ovom predmetu. U toj je presudi bila riječ o ženskoj osobi koja je u Nizozemskoj boravila i radila te je u posljednjem mjesecu svojeg

radnog odnosa, za vrijeme svojeg godišnjeg odmora, zbog obiteljskih razloga preselila u Njemačku. Dakle, preselila je u Njemačku u trenutku u kojem je još uvijek bila zaposlena na temelju ugovora o radu, ali faktički više nije radila. U pogledu te situacije, u kojoj radnik za vrijeme svoje posljednje djelatnosti u svojstvu zaposlene osobe zbog obiteljskih razloga prenese svoje boravište u drugu državu članicu, Sud je smatrao da treba primijeniti članak 71. stavak 1. točku (b) ii. Uredbe br. 1408/71, odnosno pravilo koje je prethodilo članku 65. Uredbe br. 883/2004.

5.6.1. Prema shvaćanju Uwv-a, iz presude Bergemann proizlazi i to da su relevantne odredbe zahtijevale da se posljednja djelatnost u svojstvu zaposlene osobe stvarno obavljala. Premda članak 71. stavak 1. točka (b) ii. Uredbe br. 1408/71 u načelu nije bio primjenjiv na njezinu situaciju, Sud je činjenično stanje gospođe Bergemann, zbog obiteljskih razloga na kojima se temeljilo njezino preseljenje u Njemačku, ipak podveo pod tu odredbu **[orig. str. 7.]** jer je ona u toj državi članici imala najbolje prilike za ponovno uključivanje na tržište rada. Ako se osiguranik preseli u drugu državu članicu u razdoblju u kojem faktički više ne radi, članak 71. stavak 1. točka (b) ii. Uredbe br. 1408/71 i članak 65. Uredbe br. 883/2004 primjenjuju se samo ako do tog preseljenja dođe zbog obiteljskih razloga.

5.6.2. Prema shvaćanju Raada, iz presude Bergemann proizlazi i to da se sintagma „[za vrijeme] svoje posljednje djelatnosti u svojstvu zaposlene osobe” ne odnosi isključivo na faktično obavljanje te djelatnosti u svojstvu zaposlene osobe, nego naprotiv, i na situaciju u kojoj radni odnos svakako još postoji te dotična osoba za vrijeme tog radnog odnosa još uvijek podliježe zakonodavstvu države članice u kojoj je posljednji put obavljala djelatnost u svojstvu zaposlene osobe. Međutim, Raad ne može s potrebnom sigurnošću ocijeniti značenje koje je Sud u tom kontekstu pridao razlozima na kojima se temeljilo preseljenje gospođe Bergemann u Njemačku. Pozivajući se, među ostalim, na presudu od 17. veljače 1977., Di Paolo (76/76, ECLI:EU:C:1977:32), Raad ne isključuje mogućnost da je Sud preseljenje zbog obiteljskih razloga smatrao relevantnim samo za određivanje boravišta, osobito što se na toj osnovi smatra da je gospođa Bergemann usko povezana sa svojom novom državom boravišta.

5.6.3. Ako je riječ o situaciji, kao što je to u ovom predmetu, da između stranaka nije sporno da dotična osoba boravi u drugoj državi članici koja nije nadležna država članica, navedeno bi tumačenje imalo za posljedicu da nisu bitni razlozi preseljenja za vrijeme posljednjeg obavljanja djelatnosti u svojstvu zaposlene osobe. Čak i ako je do preseljenja došlo iz nekih drugih razloga koji nisu obiteljski razlozi, Raad je sklon pretpostavci da je opravdano priznavanje prava na novčanu naknadu za nezaposlenost u državi članici boravišta. Kako je Sud i u presudi Bergemann naveo, veze dotične osobe s državom članicom boravišta otvaraju joj u toj državi članici u načelu najbolje prilike za ponovno uključivanje na tržište rada. To je u skladu s ciljem članka 71. Uredbe br. 1408/71, sada članka 65. Uredbe br. 883/2004, koji se sastoji u tome da se radnicima migrantima jamče davanja za slučaj nezaposlenosti pod uvjetima koji su najpovoljniji za traženje novog radnog mjesta (presude Bergemann, t. 18. i 20. i Van Gestel, t. 20.).

- 5.6.4. Na temelju sudske praske Suda i cilja članka 65. Uredbe br. 883/2004, Raad smatra da postoji vjerojatnost da je za primjenu te odredbe relevantno to što dotična osoba boravi u drugoj državi članici koja nije nadležna država članica (presude Toosey, t. 13. i Van Gestel, t. 24.).
- 5.6.5. Raad ne zanemaruje činjenicu da je Sud, među ostalim u presudi Di Paolo (t. 13.) naveo da se članak 71. stavak 1. točka (b) ii. treba tumačiti usko, pa i radi sprječavanja zlorabe. Međutim, iz sudske prakse Suda proizlazi kako se prilikom tog uskog tumačenja potrebno osigurati da se za dotičnu osobu prebrzo ne pretpostavi postojanje uvjeta prema kojem je ona za vrijeme posljednjeg zaposlenja boravila u drugoj državi članici koja nije nadležna država članica, osobito ako boravak u toj drugoj državi članici obuhvaća tek relativno kratko razdoblje. U ovom predmetu, međutim, sigurno je da je žalitelj svoje boravište od 2. veljače 2016. imao u Nizozemskoj, a pojam boravišta nije potrebno tumačiti.
6. Na temelju prethodno navedenih razmatranja, Raad smatra da je potrebno Sudu uputiti pitanja u pogledu tumačenja članka 65. Uredbe br. 883/2004. **[orig. str. 8.]**

ODLUKA

Centrale Raad van Beroep (Središnje žalbeno vijeće za predmete socijalne sigurnosti i javne službe)

– zahtijeva od Suda da u okviru odluke o prethodnom pitanju u smislu članka 267. UFEU-a odluči o sljedećim pitanjima:

1. Treba li članak 65. stavak 2. i stavak 5. Uredbe (EZ) br. 883/2004 tumačiti na način da osoba koja je u potpunosti nezaposlena, a koja je za vrijeme primitka davanja u smislu članka 11. stavka 2. te uredbe u nadležnoj državi članici i/ili prije prestanka svojeg radnog odnosa prenijela svoje boravište u drugu državu članicu, ima pravo na novčanu naknadu za nezaposlenost prema zakonodavstvu države članice u kojoj boravi?
2. Je li u toj situaciji relevantna činjenica, zbog kojih je razloga, primjerice obiteljskih razloga, ta osoba svoje boravište prenijela u drugu državu članicu koja nije nadležna država članica?

– [prekid postupka] [*omissis*]

[završne izjave i potpisi] [*omissis*]