

Predmet C-116/23**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

27. veljače 2023.

Sud koji je uputio zahtjev:

Bundesverwaltungsgericht (Austrija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

23. veljače 2023.

Žalitelj:

XXXX

Tuženo tijelo:

Sozialministeriumservice (SMS), Landesstelle Steiermark

Predmet glavnog postupka

Dopust radi skrbi – Doplatak za skrb – Dopust radi palijativne skrbi – Davanje za slučaj bolesti – Davanje za slučaj povremene nezaposlenosti – Uvjet za stjecanje prava na naknadu za njegu – Radnik migrant – Diskriminacija

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje prava Unije, članak 267. UFEU-a

Prethodna pitanja

1. Je li doplatak za skrb davanje za slučaj bolesti u smislu članka 3. Uredbe (EZ) br. 883/2004 ili eventualno neko drugo davanje iz članka 3. Uredbe (EZ) br. 883/2004?
2. Ako je riječ o davanju za slučaj bolesti, je li doplatak za skrb novčano davanje u smislu članka 21. Uredbe (EZ) br. 883/2004?

3. Je li doplatka za skrb davanje za pružatelja skrbi ili za osobu kojoj je potrebna skrb?

4. Obuhvaća li stoga područje primjene Uredbe (EZ) br. 883/2004 situaciju u kojoj podnositelj zahtjeva za doplatku za skrb - talijanski državljanin, koji od 28. lipnja 2013. stalno boravi u Austriji, u saveznoj zemlji Gornja Austrija, koji je od 1. srpnja 2013. bez prekida zaposlen kod istog poslodavca u Austriji u istoj saveznoj zemlji, pri čemu ništa ne upućuje na to da podnositelj zahtjeva ima svojstvo pograničnog radnika - s poslodavcem za razdoblje koje je relevantno za ovaj postupak, odnosno od 1. svibnja 2022. do 13. lipnja 2022., dogovori dopust radi skrbi o ocu, talijanskom državljaninu koji stalno boravi u Italiji (Sassuolo), i traži doplatku za skrb od tuženog tijela?

5. Protivi li se članku 7. Uredbe (EZ) br. 883/2004 odnosno zabrani diskriminacije u njezinim raznim inačicama u pravu Unije (primjerice: članak 18. UFEU-a, članak 4. Uredbe (EZ) br. 883/2004 i slično) nacionalna odredba kojom se davanje doplatka za skrb uvjetuje time da osoba kojoj je potrebna skrb prima austrijsku naknadu za njegu od 3. stupnja naviše?

6. Protivi li se u činjeničnoj situaciji kao što je predmetna načelu djelotvornosti prava Unije odnosno zabrani diskriminacije iz prava Unije u njezinim raznim inačicama u pravu Unije (primjerice: članak 18. UFEU-a, članak 4. Uredbe (EZ) br. 883/2004 i slično) primjena nacionalne odredbe odnosno ustaljene nacionalne sudske prakse kojom se ne predviđa mogućnost da se „zahtjev za doplatku za skrb” prekvalificira u „zahtjev za dopust radi palijativne skrbi”, s obzirom na to da je nedvojbeno upotrijebljen obrazac „zahtjeva za doplatku za skrb”, a ne „zahtjeva za dopust radi palijativne skrbi”, i da je također nedvojbeno sklopljen dogovor s poslodavcem u kojem je riječ o „skrbi za članove uže obitelji”, a ne o „palijativnoj skrbi”, iako bi se na temelju relevantnih činjenica zbog smrti oca kojem je bila potrebna skrb koja je u međuvremenu nastupila isto tako ispunjavali uvjeti za doplatku za skrb s osnove dopusta radi palijativne skrbi samo da je s poslodavcem sklopljen drukčiji dogovor i da je nadležnom tijelu podnesen drugi zahtjev?

7. Protivi li se članku 4. Uredbe (EZ) br. 883/2004 ili nekoj drugoj odredbi prava Unije (primjerice, članku 7. Povelje o temeljnim pravima) nacionalna odredba (članak 21.c stavak 1. Bundespflegegeldgesetz (Savezni zakon o doplatku za dugotrajnu njegu) (BPGG)) kojom se davanje doplatka za skrb uvjetuje time da osoba kojoj je potrebna skrb prima austrijsku naknadu za njegu od 3. stupnja naviše, dok se drugom nacionalnom odredbom (članak 21.c stavak 3. BPGG-a) prilikom primjene na iste činjenice ne određuje sličan uvjet za davanje?

Navedene odredbe prava Unije

Uredba (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti

Povelja Europske unije o temeljnim pravima

Navedene odredbe nacionalnog prava

Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz (Zakon o izmjeni ugovornog radnog prava, u daljnjem tekstu: AVRAG), članci 14.a i 14.c

Bundesgesetz, mit dem ein Pflegegeld eingeführt wird (Bundespflegegeldgesetz) (Savezni zakon kojim se uvodi naknada za njegu (Savezni zakon o doplatku za dugotrajnu njegu, u daljnjem tekstu: BPGG)), članci 3.a, 21.c i 21.d

Sažet prikaz činjenica i postupka

- 1 Osoba XXXX, talijanski državljanin koji od 2013. boravi i radi u Austriji, sklopio je sa svojim poslodavcem dogovor o oslobođenju od obveze rada kako bi mogao skrbiti o svojem ocu koji boravi u Italiji. Slijedom toga, ta je osoba 10. svibnja 2022. tuženom tijelu (Sozialministeriumservice, Landesstelle Steiermark (Služba Ministarstva socijalne skrbi, Zemaljski ured za Štajersku)) podnijela zahtjev za priznavanje doplatka za skrb.
- 2 Tuženo tijelo odbilo je taj zahtjev odlukom od 7. lipnja 2022. uz obrazloženje da se doplatka za skrb na temelju dopusta za skrb može prenijeti u EGP ili Švicarsku samo ako osoba kojoj je potrebna skrb boravi u jednoj od tih država i prima naknadu za njegu u skladu s austrijskim BPGG-om jer je u tom slučaju Austrija nadležna za davanja za slučaj bolesti u smislu Uredbe (EZ) br. 883/2004. Budući da otac podnositelja zahtjeva ne prima austrijsku naknadu za njegu, ne postoji pravo na doplatka za skrb.
- 3 Žalitelj je 7. srpnja 2022. pravodobno podnio žalbu protiv te odluke kojom je tražio da mu se prizna doplatka za skrb u zakonom propisanom iznosu za razdoblje od 10. svibnja 2022. do 13. lipnja 2022. Naveo je da je njegovu ocu potrebna 24-satna skrb tijekom razdoblja za koje se tražio doplatka za skrb te da je otac u Italiji primao naknadu za njegu koja odgovara naknadi za njegu 3. stupnja u Austriji. Nije logično pravno mišljenje tuženog tijela u skladu s kojim je doplatka za skrb akcesorno davanje na koje pružatelj skrbi s mjestom rada u Austriji u situacijama s europskim međunarodnim obilježjima ima pravo samo ako osoba kojoj je potrebna skrb ima pravo na austrijsku naknadu za njegu. Naime, naknadu za njegu potražuje osoba kojoj je potrebna skrb i isplaćuje se toj osobi, dok doplatka za skrb potražuje pružatelj skrbi i isplaćuje se njemu. Doplatkom za skrb treba zaštititi pružatelja skrbi u skladu s radnim i socijalnim pravom, zbog čega je bitno njegovo mjesto rada.
- 4 Osim toga, žalitelj je istaknuo da doplatka za skrb u skladu s pravom Unije treba smatrati davanjem za slučaj bolesti i da je u skladu s člankom 11. stavkom 3. točkom (a) Uredbe (EZ) br. 883/2004 primjenjivo austrijsko pravo, s obzirom na to da radi u Austriji. Davanje u području prava o socijalnom osiguranju treba prenijeti. Ni člankom 21.c stavkom 3. BPGG-a ne zahtijeva se da osoba kojoj je potrebna skrb mora imati zdravstveno osiguranje u Austriji. Prema sudskoj praksi Suda Europske unije, davanja poput naknade za njegu treba kvalificirati kao

„davanja za slučaj bolesti”. Tumačenjem tuženog tijela povređuje se sloboda kretanja radnika u Uniji, s obzirom na to da gotovo isključivo građani Unije koji nisu austrijski državljani imaju roditelje izvan Austrije kojima je potrebna skrb i stoga samo oni ne mogu primiti doplatu za skrb. Žalitelj je u ovom slučaju iskoristio dopust radi skrbi u skladu s člankom 14.c AVRAG-a zbog čega za razdoblje od 10. svibnja 2022. do 13. lipnja 2022. (14 dana nakon smrti njegova oca 29. svibnja 2022.) ima pravo na doplatu za skrb.

- 5 Sud koji je uputio zahtjev, odnosno Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Austrija), odobrio je tuženom tijelu 31. kolovoza 2022. zahtjev za saslušanje. U tom kontekstu sud je pogrešno naveo da je riječ o dopustu radi palijativne skrbi (umjesto o dopustu radi skrbi, kao što je to zapravo slučaj) i da se odredbom nacionalnog prava o dopustu radi palijativne skrbi ne zahtijeva da osoba kojoj je potrebna skrb ima zdravstveno osiguranje u Austriji. Stoga se taj sud ne slaže s mišljenjem tuženog tijela, u skladu s kojim je doplata za skrb davanje za osobu kojoj je potrebna skrb koje je akcesorne prirode u odnosu na naknadu za njegu.
- 6 Tuženo tijelo dostavilo je nakon toga očitovanje od 20. rujna 2022. kojim je pojasnilo da žalitelj nije podnio zahtjev za dopust radi palijativne skrbi i da stoga nije ni odbijen zahtjev za doplatu za skrb s osnove dopusta radi palijativne skrbi. Osim toga, naveo je da je uvjet za dopust radi skrbi primanje austrijske naknade za njegu od 3. stupnja naviše. Budući da žaliteljev otac ne prima naknadu za njegu u Austriji, odbijen je žaliteljev zahtjev za doplatu za skrb s osnove dopusta radi skrbi.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 7 Stranke postupka slažu se da doplata za skrb u ovom slučaju treba kvalificirati kao davanje za slučaj bolesti.
- 8 Međutim, sud koji je uputio zahtjev smatra da doplata za skrb može biti i davanje za slučaj povremene nezaposlenosti s kojim bi trebalo postupati kao s davanjem za nezaposlenost, s obzirom na to da se radni odnos promijenio, odnosno da se privremeno prekida zbog dopusta, i da se davanje izračunava na temelju odredbi o osiguranju za slučaj nezaposlenosti.
- 9 Kad je riječ o razgraničenju između novčanih davanja i davanja u naravi, Sud Europske unije već je pojasnio da se i izravna davanja pružatelju skrbi (umjesto osobi kojoj je potrebna skrb) smatraju davanjima za slučaj bolesti u smislu Uredbe (EZ) br. 883/2004. Stoga se u slučaju predmetnog davanja može polaziti od toga da će naposljetku biti od koristi osobi kojoj je potrebna skrb. Budući da je za priznavanje davanja pružatelju skrbi potreban dokaz o njegovu korištenju, doplata za skrb treba kvalificirati kao davanje u naravi. Ako se slijedi taj pristup, pravo na doplatu za skrb priznaje se samo za skrb o osobi u Austriji (dakle ne priznaje se ni ako korisnik austrijske naknade za njegu boravi u drugoj državi članici). Međutim, to davanje uz obvezu naknade troškova koju ima nadležna

ustanova u drugoj državi treba priznati i za skrb o osobi koja je osigurana u nekoj drugoj državi članici ako ta osoba boravi u Austriji.

- 10 Administrativna komisija za koordinaciju sustava socijalne sigurnosti do sada se nije složila s austrijskim stajalištem, u skladu s kojim je doplatka za skrb davanje u naravi za njegu.
- 11 Druga mogućnost bila bi da se to davanje smatra davanjem koje nije obuhvaćeno Uredbom (EZ) br. 883/2004 i da se uzme u obzir radnopravna veza pružatelja skrbi. U skladu s tim, to bi davanje trebalo priznati uvijek kada pružatelj skrbi ispuni uvjete iz članka 21.c stavka 1. BPGG-a, i to neovisno o mjestu boravka osobe kojoj je potrebna skrb. Međutim, davanje bi u tom slučaju bilo isključeno ako osoba kojoj je potrebna skrb živi u Austriji i prima austrijsku naknadu na njegu, ali je pružatelj skrbi zaposlen u drugoj državi članici i ondje uzima dopust ili ondje sa svojim poslodavcem dogovori privremeni prekid obveze rada koji je usporediv s austrijskim dopustom radi skrbi.
- 12 Osim toga, u prilog davanju u naravi može ići dokaz o korištenju davanja koji je potreban u skladu s člankom 21.d stavkom 2. točkom 4. BPGG-a ako se pretpostavi da je riječ o davanju koje će biti od koristi osobi kojoj je potrebna skrb.
- 13 Trećim pitanjem nastoji se utvrditi treba li dotična država članica biti nadležna za pružatelja skrbi ili za osobu kojoj je potrebna skrb. Ako država članica ima obvezu plaćanja u oba slučaja, to nužno dovodi do neplaniranih kumulacija prava, zbog čega je sud koji je uputio zahtjev isključio tu mogućnost. Stoga pravo na davanje može imati samo jedna osoba. Ako je to pružatelj skrbi, ponovno se postavlja pitanje o prirodi davanja (prvo pitanje), s obzirom na to da pružatelj skrbi ne ispunjava uvjete za davanje za slučaj bolesti.
- 14 Četvrtim pitanjem valja pojasniti je li za primjenu Uredbe (EZ) br. 883/2004 relevantna okolnost da je žalitelj prije gotovo 10 godina u okviru ostvarivanja svoje slobode kretanja došao u Austriju i da stoga nepriznavanje davanja ne predstavlja prepreku ostvarivanju slobode kretanja. Osim toga, valja pojasniti je li relevantno to što dotični član obitelji boravi u drugoj državi članici i to što nikada nije iskoristio svoju slobodu kretanja.
- 15 Peto pitanje odnosi se na uvjet da osoba kojoj je potrebna skrb treba primati austrijsku naknadu za njegu od 3. stupnja naviše. Naknada za njegu načelno je dostupna austrijskim državljanima ili građanima EGP-a ako imaju uobičajeno boravište u Austriji. Taj kriterij po prirodi stvari lakše ispunjavaju državljani, nego u ovom slučaju žaliteljev otac koji boravi u Italiji. Stoga veza između doplatka za skrb i primanja austrijske naknade za njegu više utječe na radnike migrante nego na austrijske državljane čiji članovi obitelji najčešće imaju uobičajeno boravište u Austriji. Stoga je očita diskriminacija na temelju državljanstva odnosno na temelju mjesta boravka.

- 16 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, prema dosadašnjoj austrijskoj praksi u ovom bi se slučaju priznao doplatak za skrb da žalitelj otac ima boravište u Italiji, ali prima austrijsku mirovinu, dakle da u Austriji ima zdravstveno osiguranje i u Italiji prima austrijsku naknadu za njegu. Kad je riječ o doplatku za skrb, tuženo tijelo naglašava da se taj doplatak smatra davanjem osobi kojoj je potrebna skrb i stoga ga priznaje kad je Austrija nadležna za osobu kojoj je potrebna skrb. Međutim, sud koji je uputio zahtjev dvoji je li to dopušteno. Ako je to ipak dopušteno, taj sud nastoji doznati je li dopušteno kao uvjet upotrijebiti austrijsku naknadu za njegu 3. stupnja. Međutim, čak i da je riječ o davanju za pružatelja skrbi i kad bi ga na temelju jednakog postupanja s činjenicama u skladu s člankom 5. Uredbe (EZ) br. 883/2004 trebalo smatrati odgovarajućim davanjem druge države, postavlja se pitanje mora li se stupanj bolesti osobe kojoj je potrebna skrb u drugoj državi moći usporediti s onim što je u Austriji potrebno za primanje naknade za njegu 3. stupnja.
- 17 Šesto i sedmo pitanje: prema sudskoj praksi Verwaltungsgerichtshofa (Visoki upravni sud, Austrija), zbog obveze skrbi koju ima neko tijelo, smatra se da ustanova nadležna za socijalno osiguranje treba djelovati povodom (valjano) podnesenog zahtjeva, pri čemu uzima u obzir pravne interese podnositelja zahtjeva. Prilikom ocjene zahtjevâ, ustanove nadležne za socijalno osiguranje trebaju djelovati u duhu socijalne primjene prava, odnosno u slučaju dvojbe trebaju tumačiti zahtjeve u korist osiguranika. Ako postoje dvojbe u pogledu namjere podnositelja zahtjeva, treba utvrditi njegovu volju (primjerice saslušavanjem). Osiguraniku se ipak ne smije priznati nijedno davanje koje nije ono za koje je nedvojbeno podnio zahtjev.
- 18 Međutim, tuženo tijelo nije ustanova nadležna za socijalno osiguranje, tako da nije dužno ocijeniti zahtjeve u duhu socijalne primjene prava. Budući da je žalitelj sa svojim poslodavcem dogovorio dopust radi skrbi u skladu s člankom 14.c AVRAG-a i da je ispunio obrazac zahtjeva za doplatak za skrb u skladu s člankom 21.c stavkom 1. BPGG-a - a ne obrazac zahtjeva za doplatak za skrb na temelju dopusta radi palijativne skrbi u skladu s člankom 21.c stavkom 3. BPGG-a - prema nacionalnoj sudskoj praksi, ne može mu se priznati davanje koje nije ono za koje je nedvojbeno podnio zahtjev.
- 19 Stoga se upućeno pitanje čini relevantnim jer bi žalitelj, da je podnio pravilne zahtjeve, na temelju činjenica ispunjavao i kriterije za doplatak za skrb na temelju dopusta radi palijativne skrbi u skladu s člankom 21.c stavkom 3. BPGG-a. Međutim, članak 21.c stavak 3. BPGG-a kao nacionalna odredba povoljniji je nego primjenjiva nacionalna odredba članka 21.c stavka 1. BPGG-a jer članak 21.c stavak 3. BPGG-a nije povezan s priznavanjem austrijske naknade za njegu od 3. stupnja navise osobi kojoj je potrebna skrb.
- 20 Članak 4. Uredbe (EZ) br. 883/2004 sadržava zahtjev za jednako postupanje. Iako su predmetne činjenice obuhvaćene područjem primjene dviju nacionalnih odredbi - čija primjena ovisi o žaliteljevoj odluci kojom izražava svoju volju, o prirodi

dogovora s poslodavcem i o upotrijebljenom obrascu zahtjeva - moguće je da postoji diskriminacija.

RADNI DOKUMENT