

Predmet C-713/20

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 98. stavka 1.
Poslovnika Suda**

Datum podnošenja:

24. prosinca 2020.

Sud koji je uputio zahtjev:

Centrale Raad van Beroep (Nizozemska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

17. prosinca 2020.

Žalitelj:

Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank

Y

Druga stranka u žalbenom postupku:

X

Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank

Predmet glavnog postupka

Stjecanje prava na socijalno osiguranje radnika zaposlenih kod poduzeća za privremeno zapošljavanje, koji imaju boravište u drugoj državi članici, za razdoblja u kojima ne rade preko poduzeća za privremeno zapošljavanje i radni odnos je prestao.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Utvrđivanje države članice čije se zakonodavstvo u skladu s Uredbom (EZ) br. 883/2004 primjenjuje u razdobljima u kojima se ne radi preko poduzeća za privremeno zapošljavanje. Članak 267. UFEU-a.

Prethodna pitanja

1. Treba li članak 11. stavak 3. točku (a) [Uredbe (EZ) 883/2004] tumačiti na način da radnik koji ima boravište u jednoj državi članici, a radi na državnom području druge države članice na temelju ugovora o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje, prema kojem radni odnos završava s prestankom ustupanja te se potom nastavlja, u međurazdobljima i dalje podliježe zakonodavstvu potonje države članice sve dok nije privremeno prestao s tim radom?
2. Koji su faktori značajni da bi se u takvim slučajevima utvrdilo je li riječ o privremenom prestanku obavljanja djelatnosti?
3. Nakon isteka kojeg razdoblja treba smatrati da je radnik, koji više nije u ugovornom radnom odnosu, privremeno prestao obavljati svoju djelatnost u državi zaposlenja, uz pridržaj konkretnih indicija koje upućuju na suprotno?

Navedene odredbe prava Unije

Članak 1. točke (a) i (b), članak 11. stavci 1., 2. i 3. točke (a) i (e) Uredbe br. (EZ) 883/2004

Navedene nacionalne odredbe

Članak 6. stavak 1. točke a. i b. kao i stavak 3., članak 6.a točke a. i b., članak 13. stavak 1. točka a. Algemene Ouderdomsweta (Zakon o općem sustavu mirovinskog osiguranja, u daljnjem tekstu: AOW)

Članak 6. stavak 1. točke a. i b. kao i stavak 3., članak 6.a točke a. do c. Algemene Kinderbijslagweta (Opći zakon o obiteljskim doplacima)

Članak 6. točke a. i b. kao i članak 9. Besluita uitbreiding en beperking kring van verzekeren volksverzekeringen 1999 (Uredba o proširenju i ograničenju skupine osiguranika socijalnog osiguranja iz 1999.)

Predmet osobe X

Kratak prikaz činjenica i postupka

- 1 Osoba X je nizozemska državljanka koja je iz Nizozemske emigrirala u Njemačku u kojoj nikad nije radila. Međutim, ona je s prekidima radila u Nizozemskoj preko poduzeća za privremeno zapošljavanje. U skladu s njezinim ugovorom o privremenom zapošljavanju radni je odnos prestao *ipso iure* čim je na zahtjev nalogodavca prestalo ustupanje. Osim toga, osoba X u Nizozemskoj je obavljala neplaćene djelatnosti ili djelatnosti za koje je primala vrlo nisku naknadu.

- 2 Rješenjem od 6. srpnja 2015. Sociale verzekeeringsbank (nizozemska Banka socijalnog osiguranja, u daljnjem tekstu: SvB) stavila je na raspolaganje osobi X pregled izračuna mirovine, prema kojem je ona stekla samo 82 % mirovine u skladu s AOW-om jer je prema AOW-u bila osigurana samo u razdobljima u kojima je u Nizozemskoj uistinu radila kao radnica zaposlena kod poduzeća za privremeno zapošljavanje.
- 3 Rechtbank (Sud, Nizozemska) prihvatio je tužbu osobe X podnesenu protiv tog rješenja smatrajući da se razdoblja između obavljanja različitih djelatnosti u svojstvu radnice zaposlene kod poduzeća za privremeno zapošljavanje trebaju smatrati razdobljima dopusta ili razdobljima nezaposlenosti. Upućujući na presudu Suda Europske unije od 23. travnja 2015., Franzen i dr. (C-382/13, EU:C:2015:261), Rechtbank navodi da treba smatrati kako je osoba X u tom razdoblju bila osigurana u skladu s AOW-om. Taj sud zaključuje da nije uputno osobu uvijek iznova za relativno kratko vrijeme podvrgavati sustavu socijalne sigurnosti neke druge države članice. SvB je protiv te odluke podnio žalbu.

Bitna argumentacija stranaka glavnog postupka

- 4 Prema mišljenju SvB-a, okolnosti slučaja osobe X ne mogu se usporediti s činjeničnim stanjem iz presude Franzen jer radni odnos u slučajevima na kojima se temelji ta presuda, za razliku od predmetnog, nije bio prekinut. Karakteristično obilježje ugovora o privremenom zapošljavanju osobe X upravo je to da se smatra da taj ugovor prestaje u trenutku u kojem nalogodavac više ne koristi uslugu rada osobe X te poduzeće za privremeno zapošljavanje onda više nema nikakve obveze prema njoj. Nadalje, osoba X ne se može smatrati osobom koja se nalazi na dopustu ili je nezaposlena. Ona ne ispunjava uvjete iz članka 11. stavka 3. točaka (a) i (c) u vezi s člankom 11. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 883/2004 da bi se mogla izjednačiti sa zaposlenom osobom jer iz Nizozemske nije primala nikakva davanja za nezaposlenost. U pogledu razdoblja u kojima osoba X nije radila, potrebno je u skladu s člankom 11. stavkom 3. točkom (e) Uredbe br. 883/2004 utvrditi koje se zakonodavstvo primjenjuje.
- 5 Osoba X smatra da je njezina djelatnost u potpunosti bila usmjerena na Nizozemsku bez obzira na to što je boravište imala u Njemačkoj. Stoga ona smatra da je prema AOW-u bila osigurana bez prekida.

Predmet osobe Y

Kratak prikaz činjenica i postupka

- 6 Osoba Y sa svojom obitelji živi u Poljskoj. Ona je, uz nekoliko prekida, od 16. srpnja 2007. radila u Nizozemskoj na temelju raznovrsnih ugovora o radu koje je sklopio s istim poduzećem za privremeno zapošljavanje kao i osoba X.

- 7 Od 20. srpnja 2015. između osobe Y i poduzeća za privremeno zapošljavanje postojao je ugovor o privremenom zapošljavanju na određeno vrijeme sklopljen za razdoblje od osam mjeseci. Ugovor je sadržavao odredbu prema kojoj je osoba Y u slučaju gubitka posla kod nalogodavca morala prihvatiti odgovarajući zamjenski posao. Odbijanje bi dovelo do prijevremenog raskida ugovora o radu.
- 8 U razdoblju od 1. siječnja 2016. do 7. veljače 2016. osoba Y nije obavljala nikakve poslove. Ugovor spomenut u točki 7. prestao je 31. prosinca 2015. Od 8. veljače 2016. postoji novi radni odnos na određeno vrijeme.
- 9 Rješenjem od 29. ožujka 2016. Svb je priopćio osobi Y da za mjesec siječanj i veljaču 2016. nema pravo na dječji doplatk jer prvog radnog dana tih mjeseci nije radila u Nizozemskoj. Dječji doplatk joj se ponovno odobrava od ožujka 2016. Povodom žalbe osobe Y, Svb je rješenjem od 20. svibnja 2016. odlučio da je ugovor o privremenom zapošljavanju prestao važiti tijekom njegova boravka u Poljskoj jer on u tom razdoblju nije više bio na dostupan za rad.
- 10 Rechtbank je odbio tužbu osobe Y kao neosnovanu, ponajprije zbog toga što ona u siječnju 2016. i prvom tjednu veljače 2016. nije imala nikakav ugovor o radu. Stoga se ne može smatrati da se ona u tom razdoblju nalazila na plaćenom ili neplaćenom dopustu. Osim toga, ne postoji ni diskriminacija na temelju boravišta ni zabranjeno ograničavanje slobodnog kretanja osoba.

Bitna argumentacija stranaka glavnog postupka

- 11 Osoba Y smatra da njegov radni odnos nije bio prekinut. On je u dogovoru sa svojim poslodavcem u razdoblju između 1. siječnja i 8. veljače 2016. uzeo neplaćeni dopust. Podredno ističe da je cilj Uredbe br. 883/2004, među ostalim, da se u slučaju prekida rada kraćeg od tri mjeseca i dalje primjenjuje zakonodavstvo posljednje države zaposlenja. Odbijanje Nizozemske da plati dječji doplatk predstavlja, među ostalim, neopravdanu diskriminaciju na temelju boravišta i vrste radnog odnosa kao i neopravdano ograničenje slobodnog kretanja.
- 12 Prema shvaćanju Svb-a, njegovim se rješenjima ne može prigovoriti. Radnici zaposleni kod poduzeća za privremeno zapošljavanje u načelu su, poput drugih radnika, osigurani tijekom trajanja njihovih ugovora o radu. Međutim, ugovor o privremenom zapošljavanju osobe Y zapravo je prestao s 1. siječnjem 2016. Osoba Y stoga sve do sklapanja novog ugovora o radu od 8. veljače 2016. nije ni bila osigurana. Pozivajući se na ustaljenu sudsku praksu, Svb navodi da u nizozemskom sustavu socijalne sigurnosti za rezidente, primjerice u području mirovine i dječjeg doplatka, postoji dovoljno opravdanje za to da su u načelu osigurani samo rezidenti. Stoga slijedom navedenog ne postoji zabranjena diskriminacija.

Kratki prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 13 Sporno je pitanje, primjenjuje li se nizozemsko socijalno osiguranje i u razdobljima u kojima osobe X i Y nisu radile. U svrhu odgovora na to pitanje potrebno je odrediti državu članicu čije se zakonodavstvo u tim razdobljima u skladu s Uredbom br. 883/2004 primjenjivalo na osobe X i Y.
- 14 Prema članku 11. stavku 1. Uredbe br. 883/2004, na osobe na koje se primjenjuje ta Uredba, primjenjuje se zakonodavstvo samo jedne države članice. Prema članku 11. stavku 3. te uredbe na osobu koja obavlja djelatnost kao zaposlena ili samozaposlena osoba u državi članici primjenjuje se zakonodavstvo te države članice (točka (a)). Na ostale osobe na koje se točke od (a) do (d) ne primjenjuju, primjenjuje se zakonodavstvo države članice boravišta (točka (e)).
- 15 Postavlja se pitanje, jesu li situacije osoba X i Y u međurazdobljima obuhvaćene izrazom „obavlja[nja] djelatnost[i] kao zaposlena ili samozaposlena osoba” u smislu članka 11. stavka 3. točke (a) Uredbe br. 883/2004. Prema članku 1. točki (a) te uredbe, djelatnost zaposlene osobe znači bilo koja djelatnost ili istovjetna situacija koja se takvom smatra u svrhu primjene zakonodavstva o socijalnoj sigurnosti države članice u kojoj postoji takva djelatnost ili istovjetna situacija. Stoga se mora ispitati treba li situacije osoba X i Y u predmetnim razdobljima za potrebe nizozemskih propisa u području socijalnog osiguranja smatrati obavljanjem djelatnosti zaposlene ili samozaposlene osobe ili se s time moraju izjednačiti.
- 16 Što se tiče situacije osobe X, njezina se djelatnost u međurazdobljima, kao što je predviđeno nacionalnim pravom, ne može smatrati radom u gospodarskom prometu koji je usmjeren na ostvarivanje prihoda. U okviru tih djelatnosti dotična osoba prema nacionalnom zakonodavstvu nije osigurana na temelju socijalnog osiguranja te se stoga te djelatnosti ni ne smatraju obavljanjem djelatnosti kao zaposlene ili samozaposlene osobe u smislu članka 1. točaka (a) i (b) Uredbe br. 883/2004.
- 17 U kontekstu situacije osobe Y, sud koji je uputio zahtjev smatra da je ugovor o privremenom zapošljavanju između osobe Y i poduzeća za privremeno zapošljavanje prestao s 1. siječnjem 2016. Djelatnost koja se temelji na radnom odnosu u smislu nacionalnog zakonodavstva stoga u razdoblju od 1. siječnja 2016. do 7. veljače 2016. nije ni postojala.
- 18 Stoga se u pogledu osoba X i Y postavlja pitanje, trebaju li se međurazdoblja smatrati situacijama izjednačenima s obavljanjem djelatnosti, koje se za potrebe nizozemskih propisa u području socijalnog osiguranja smatra takvima. U slučaju neplaćenog dopusta riječ je o dopustu koji poslodavac i radnik dogovore za dio radnog vremena ili za cijelo radno vrijeme. Može se smatrati da je o tome riječ samo ako se radni odnos održi te se obveza obavljanja rada kao i obveza plaćanja naknade za rad ponovno aktiviraju nakon isteka dogovorenog razdoblja.

- 19 Ni u slučaju osobe X, ni u slučaju osobe Y, u međurazdobljima nije postojao radni odnos. U okviru tih razdoblja one stoga ni nisu smatrane radnicima, a nije postojao ni privremeni prekid rada. Slijedom toga, u skladu s člankom 1. točkom (a) u vezi s člankom 11. stavkom 3. točkom (a) Uredbe br. 883/2004, nije primjenjivo nizozemsko zakonodavstvo.
- 20 Međutim, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev to još uvijek ne znači da se zakonodavstvo primjenjivo na međurazdoblja onda mora odrediti u skladu s člankom 11. stavkom 3. točkom (e) Uredbe br. 883/2004 (zakonodavstvo države boravišta). Suprotno tomu, Svb smatra da se ta odredba primjenjuje jer su osobe X i Y svoje predmetne djelatnosti u međurazdobljima privremeno prestale obavljati. Trajanje tih razdoblja nije presudno.
- 21 U predmetu osobe X su i stranke i Rechtbank uputili na presudu Franzen (C-382/13, EU:C:2015:261). Iz zadnje rečenice točke 50. te presude Rechtbank izvodi zaključak da se na osobu koja obavlja djelatnost samo u jednoj državi članici i nadalje primjenjuje zakonodavstvo te države članice, čak i ako između poslodavca i radnika ne postoji neprekinuti radni odnos.
- 22 Suprotno tomu, Svb upućuje na navode Suda u točkama 51. i 52. presude Franzen (C-382/13, EU:C:2015:261) o primjeni zakonodavstva države članice boravišta.
- 23 Nadalje, odredbe Glave II. Uredbe br. 883/2004 čine cjelovit i ujednačen sustav kolizijskih pravila. Cilj tih odredbi je ne samo izbjeći istodobnu primjenu više nacionalnih zakonodavstava i komplikacije koje iz toga mogu proizaći, nego i spriječiti da osobama koje ulaze u područje primjene te uredbe zbog nepostojanja zakonodavstva koje se na njih primjenjuje bude uskraćena zaštita u području socijalne sigurnosti (presuda od 8. svibnja 2019., SF, C-631/17, EU:C:2019:381, t. 33.). Članak 11. stavak 3. točka (e) Uredbe br. 883/2004 primjenjuje se na ostale osobe na koje se točke od (a) do (d) ne primjenjuju, a ne na one koje nisu zaposlene.
- 24 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, iz navedene sudske prakse proizlazi da su osobe koje uobičajeno rade u jednoj državi članici obuhvaćene člankom 11. stavkom 3. točkom (a) Uredbe br. 883/2004 sve dok nisu konačno ili privremeno prestale obavljati svoju djelatnost. Čak se čini da uopće nije presudno postoji li još radni odnos. U tom pogledu ništa ne mijenja ni okolnost da je člankom 11. stavkom 3. točkom (e) Uredbe br. 883/2004 predviđeno posebno kolizijsko pravilo za situacije koje nisu obuhvaćene točkama (a) do (d) te odredbe. Međutim, ako djelatnost prestane, pa barem i privremeno, primjenjuje se zakonodavstvo države članice boravišta.
- 25 Osim toga, sud koji je uputio zahtjev zaključuje iz presude Suda od 19. rujna 2019., Van den Berg i dr. (C-95/18 i C-96/18, EU:C:2019:76) da Nizozemska kao država zaposlenja nije obvezna socijalno osigurati radnika koji ima boravište u drugoj državi članici u razdobljima u kojima se na tog radnika u skladu s Glavom II Uredbe br. 883/2004 primjenjuje zakonodavstvo države članice boravišta.

- 26 Sudu koji je uputio zahtjev od samog početka nije jasno kako se navedena načela moraju tumačiti i primijeniti u slučajevima u kojima je riječ o radu preko poduzeća za privremeno zapošljavanje s prekidima. Osobito se postavlja pitanje, koji su faktori relevantni da bi se u slučaju rada preko poduzeća za privremeno zapošljavanje s prekidima ocijenilo postoji li privremeni prestanak obavljanja djelatnosti. Možda je moguće uspostaviti neko opće pravilo koje bi pomoglo u rješavanju pitanja, nakon isteka kojeg razdoblja treba smatrati da je radnik, koji više nije u ugovornom radnom odnosu, privremeno prestao obavljati svoju djelatnost u državi zaposlenja, uz pridržaj eventualnih indicija koje upućuju na suprotno.
- 27 U slučaju osobe X značajno je to da je ona uvijek bila usredotočena na nizozemsko tržište rada. Uzimajući u obzir točku 50. presude Franzen (C-382/13), to bi moglo opravdati pretpostavku da se na osobu X nizozemsko pravo primjenjivalo bez prekida jer ona svoju profesionalnu djelatnost u Nizozemskoj nije stvarno prestala obavljati. Značajna bi mogla biti i činjenica da osoba X svoju djelatnost u okviru privremenog zapošljavanja očito nije dobrovoljno prekinula.
- 28 Međutim, postavlja se pitanje, ne dolazi li ipak i u okolnostima poput onih o kojima je riječ u slučaju osobe X u određenom trenutku do situacije u kojoj postoji privremeni prestanak obavljanja djelatnosti pa se stoga na osobu X primjenjuje zakonodavstvo države članice boravišta.
- 29 Prema drugom mogućem mišljenju, koje zastupa Svb i koje počiva na točki 51. presude Franzen (C-382/13), na osobu se u razdoblju u kojem ona ne obavlja djelatnost s kojom ostvaruje dohodak i nije u radnom odnosu, od početka primjenjuje zakonodavstvo države članice boravišta, čak i ako obavljanje djelatnosti u Nizozemskoj nije definitivno prestalo. Jedinu iznimku predstavlja slučaj u kojem ta osoba prima novčano davanje u smislu članka 11. stavka 2. Uredbe br. 883/2004.
- 30 Prednost tog mišljenja jest da se primjenjivo zakonodavstvo može odrediti odmah, a ne tek nakon naknadnog ispitivanja. Takvo je ispitivanje *per definitionem* povezano s nesigurnostima, naročito ako radni odnos više ne postoji.
- 31 Mana tog mišljenja se nalazi u tome da se važeće zakonodavstvo može često mijenjati, što može radnika spriječiti u prekograničnom zapošljavanju preko poduzeća za privremeno zapošljavanje.
- 32 Situacija osobe Y ogledni je primjer situacije mnogih radnika migranata koji rade u Nizozemskoj. Stoga se postavlja pitanje, kako to utječe na određivanje zakonodavstva koje se na njih primjenjuje.