



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (šesto vijeće)

7. travnja 2016.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članci 45. i 48. UFEU-a – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 15. stavak 2. – Uredba (EEZ) br. 1408/71 – Članak 67. stavak 3. – Socijalna sigurnost – Naknada za nezaposlenost namijenjena dopuni prihoda od rada u nepunom radnom vremenu – Priznavanje prava na to davanje – Navršavanje razdoblja zaposlenja – Zbrajanje razdoblja osiguranja ili zaposlenja – Uzimanje u obzir razdoblja osiguranja ili zaposlenja navršenih prema zakonodavstvu druge države članice“

U predmetu C-284/15,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a koji je uputio cour du travail de Bruxelles (Radni sud u Bruxellesu, Belgija), odlukom od 27. svibnja 2015., koju je Sud zaprimio 10. lipnja 2015., u postupku

Office national de l'emploi (ONEm),

protiv

M.

i

M.

protiv

Office national de l'emploi (ONEm),

Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage (CAPAC),

SUD (šesto vijeće),

u sastavu: A. Arabadjiev, predsjednik vijeća, S. Rodin (izvjestitelj) i E. Regan, suci,

nezavisni odvjetnik: N. Wahl,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

* Jezik postupka: francuski

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za belgijsku vladu, M. Jacobs i L. Van den Broeck, u svojstvu agenata,
- za dansku vladu, C. Thorning i S. Wolff, u svojstvu agenata,
- za Vijeće Europske unije, O. Segnana i A. Norberg, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, D. Martin, u svojstvu agenta,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 67. stavka 3. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1408/71 od 14. lipnja 1971. o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe i njihove obitelji koji se kreću unutar Zajednice, kako je izmijenjena i ažurirana Uredbom Vijeća (EZ) br. 118/97 od 2. prosinca 1996. (SL 1997., L 28, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 7., str. 7.), kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 592/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. lipnja 2008. (SL L 177, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 18.; u daljnjem tekstu: Uredba br. 1408/71), kao i na valjanost te odredbe s obzirom na članke 45. i 48. UFEU-a i članak 15. stavak 2. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru dvaju spojenih sporova pred sudom koji je uputio zahtjev između, s jedne strane, Office national de l'emploi (ONEM) (u daljnjem tekstu: ONEM) i osobe M. te, s druge strane, osobe M. i ONEM-a i Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage (CAPAC) o plaćanju naknade za nezaposlenost i naknade za osiguranje prihoda.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Članak 3. Uredbe br. 1408/71, naslovljen „Jednako postupanje”, u stavku 1. određuje:
„Podložno posebnim odredbama ove Uredbe, osobe na koje se ova Uredba odnosi podliježu istim obvezama i uživaju ista prava na temelju zakonodavstva svake države članice kao državljani te države.”
- 4 Članak 67. te uredbe, naslovljen „Zbrajanje razdoblja osiguranja ili zaposlenja”, glasi kako slijedi:
„1. Nadležna ustanova države članice čije zakonodavstvo uvjetuje stjecanje, zadržavanje ili ponovnu uspostavu prava na davanja koja ovise o navršavanju razdoblja osiguranja, uzima prema potrebi u obzir razdoblja osiguranja ili zaposlenja navršena u svojstvu zaposlene osobe prema zakonodavstvu druge države članice, kao da su razdoblja osiguranja navršena prema zakonodavstvu koje primjenjuje, uz uvjet da se razdoblja zaposlenja smatraju razdobljima osiguranja i da su bila navršena prema tom zakonodavstvu.”

2. Nadležna ustanova države članice čije zakonodavstvo uvjetuje utvrđivanje, zadržavanje ili ponovnu uspostavu prava na davanja koja ovise o navršavanju razdoblja zaposlenja, uzima u obzir u mjeri u kojoj je to potrebno razdoblja osiguranja ili zaposlenja navršena u svojstvu zaposlene osobe prema zakonodavstvu svake druge države članice, kao da su to razdoblja zaposlenja navršena prema zakonodavstvu koje primjenjuje.

3. Osim u slučajevima iz članka 71. stavka 1. točke (a) podtočke ii. i točke (b) podtočke ii., primjena odredaba stavaka 1. i 2. ovisi o uvjetima koje je predmetna osoba zadnje trebala ispuniti:

- u slučaju stavka 1., razdoblja osiguranja,
- u slučaju stavka 2., razdoblja zaposlenja,

u skladu s odredbama zakonodavstva prema kojem se traže davanja.

4. Ako trajanje razdoblja za vrijeme kojeg se mogu priznati davanja ovisi o trajanju razdoblja osiguranja ili zaposlenja, odredbe stav[a]ka 1. i 2. primjenjuju se prema potrebi.”

Belgijsko pravo

- 5 Članak 29. stavak 2. Kraljevske uredbe od 25. studenoga 1991. o pravilima za slučaj nezaposlenosti (arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, *Moniteur belge* od 31. prosinca 1991., str. 29888.) u verziji primjenjivoj na datum nastanka činjenica u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Kraljevska uredba od 25. studenoga 1991.) glasi kako slijedi:

„Radnikom u nepunom radnom vremenu sa zadržavanjem prava smatra se od početka rada u nepunom radnom vremenu radnik koji je stupio u radni odnos koji nije obuhvaćen odredbama članka 28. stavka 1. ili 3. i čije je tjedno trajanje sukladno odredbama članka 11.a podstavka 4. i sljedećim Zakona od 3. srpnja 1978. o ugovorima o radu, ako:

1. (a) ispunjava sve pretpostavke za stjecanje i priznavanje prava na naknadu kao radnik u punom radnom vremenu u trenutku stupanja u radni odnos u nepunom radnom vremenu [...]

[...]”.

- 6 Belgijsko pravo postavlja određene uvjete za priznavanje prava na naknadu za nezaposlenost kao radnika na puno radno vrijeme, među kojima se u članku 30. Kraljevske uredbe od 25. studenoga 1991. navodi navršavanje određenog broja radnih dana tijekom referentnog razdoblja koje prethodi zahtjevu za naknade.

- 7 Članak 37. stavak 2. Kraljevske uredbe od 25. studenoga 1991. određuje:

„Rad u inozemstvu uzima se u obzir ako je bio obavljen u okviru zaposlenja na osnovi kojeg bi se u Belgiji plaćali doprinosi za socijalnu sigurnost, uključujući doprinose za slučaj nezaposlenosti.

Međutim, podstavak 1. primjenjuje se samo ako je radnik, nakon rada u inozemstvu, ostvario razdoblja rada u svojstvu zaposlene osobe na temelju belgijskog propisa.”

- 8 U skladu s člankom 131.a stavkom 1. Kraljevske uredbe od 25. studenoga 1991., radnik u nepunom radnom vremenu sa zadržavanjem prava može tijekom trajanja svojega zaposlenja u nepunom radnom vremenu pod određenim uvjetima imati pravo na posebnu naknadu naziva „naknada za osiguranje prihoda”.

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 9 Osoba M., glazbenik češkoga državljanstva, bila je zaposlena do 27. travnja 2008. u Češkoj Republici u okviru ugovora o radu na puno radno vrijeme. Nakon preseljenja u Belgiju, 10. svibnja 2008. prijavila se kao tražitelj zaposlenja u toj državi članici.
- 10 Dana 27. svibnja 2008. osoba M. zatražila je naknadu za nezaposlenost od 13. svibnja 2008., ali na taj zahtjev nije dan nikakav odgovor.
- 11 Nakon što je zaposlena u okviru ugovora o radu u nepunom radnom vremenu od 2,5 sata tjedno kao profesor violine i gitare, osoba M. zatražila je 9. rujna 2008. naknadu za osiguranje prihoda od 8. rujna 2008. za sate u kojima nije radila.
- 12 Dan nakon isteka njezina ugovora o radu u nepunom radnom vremenu, to jest 24. lipnja 2009., osoba M. je zbog neobavljanja nikakve profesionalne aktivnosti podnijela zahtjev za naknadu za nezaposlenost za razdoblje koje je počelo teći od toga dana. Zatim je, nakon što je ponovno zaposlena u nepunom radnom vremenu, 22. listopada 2009. podnijela drugi zahtjev za naknadu za osiguranje prihoda za razdoblje od 7. rujna 2009.
- 13 ONEm je o različitim zahtjevima osobe M. odlučio kako slijedi:
 - zahtjev za naknadu za osiguranje prihoda za razdoblje od 8. rujna 2008. odbijen je u dva navrata 3. i 22. srpnja 2009. jer rad obavljen u Češkoj Republici nije mogao biti uzet u obzir budući da nakon njega nije obavljan rad u Belgiji;
 - zahtjev za naknadu za nezaposlenost za razdoblje od 24. lipnja 2009. odbijen je 26. kolovoza 2009. jer se za priznavanje prava na naknadu za nezaposlenost radnika u nepunom radnom vremenu koji je prekinuo svaku aktivnost zahtijevalo da tjedna satnica tijekom koje je radnik radio na prethodnim radnim mjestima bude jednaka ili veća od 12 sati;
 - odbijen je zahtjev za naknadu za osiguranje prihoda za razdoblje od 7. rujna 2009.
- 14 Osoba M. osporavala je sve ONEm-ove odluke pred tribunalom du travail de Bruxelles (Radni sud u Bruxellesu). On je odlukom od 11. rujna 2012. tužbu osobe M. proglasio djelomično osnovanom.
- 15 ONEm i osoba M. podnijeli su žalbu na tu odluku 16. i 18. listopada 2012. pred *courom du travail de Bruxelles* (Radni sud u Bruxellesu).
- 16 Odlukom od 24. prosinca 2014. taj sud je potvrdio da je osoba M. imala pravo na naknade za nezaposlenost zbog neobavljanja nikakve aktivnosti u razdoblju od 24. lipnja do 6. rujna 2009., a potom na naknadu za osiguranje prihoda od 7. rujna 2009. U preostalom dijelu, što se tiče priznavanja prava na naknadu za nezaposlenost od 8. rujna 2008., navedeni sud naložio je ponovno otvaranje rasprave kako bi strankama u glavnom postupku omogućio da podnesu svoja očitovanja o primjeni članka 67. stavka 3. Uredbe br. 1408/71. Rasprava u tu svrhu održana je 29. travnja 2015.
- 17 Sud koji je uputio zahtjev ističe da je jedina sporna točka bilo pitanje je li osoba M. na dan 8. rujna 2008. mogla steći pravo na naknadu za nezaposlenost kao radnik na puno radno vrijeme.
- 18 U tom pogledu napominje da se naknada za osiguranje prihoda dodjeljuje jedino radnicima u nepunom radnom vremenu sa zadržavanjem prava. Kako bi opravdao takav status, radnik poput osobe M. mora moći dokazati da je na dan početka svoje aktivnosti u nepunom radnom vremenu mogao ispuniti sve uvjete za priznavanje prava na naknadu za nezaposlenost kao radnik na puno radno vrijeme.

- 19 Sud koji je uputio zahtjev smatra da se, s jedne strane, čini da osoba M. ne ispunjava takve uvjete jer rad obavljen u Češkoj Republici ne može biti uzet u obzir i, s druge strane, da ona na dan 8. rujna 2008. još nije navršila razdoblja rada kao osoba zaposlena prema belgijskom zakonodavstvu.
- 20 Ipak, taj sud izražava sumnje o valjanosti članka 67. stavka 3. Uredbe br. 1408/71 jer bi ga se moglo smatrati neopravdanom preprekom slobodnom kretanju državljana drugih država članica koji se u Belgiji namjeravaju zaposliti u nepunom radnom vremenu.
- 21 U tom pogledu napominje da se čini da se ovaj predmet razlikuje od predmeta koji je doveo do presude van Noorden (C-272/90, EU:C:1991:219), u kojoj je Sud odlučio da se članak 67. stavak 3. navedene uredbe ne protivi tomu da država članica radniku odbije priznati pravo na naknadu za nezaposlenost ako taj radnik u toj državi članici neposredno prije nije navršio razdoblja osiguranja ili zaposlenja jer tužitelj u glavnom postupku u tom predmetu nije očitovao svoju namjeru da se zaposli u nepunom radnom vremenu.
- 22 U tim je okolnostima cour du travail de Bruxelles odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Treba li članak 67. stavak 3. Uredbe br. 1408/71 tumačiti na način da se protivi tomu da država članica odbije zbrajanje razdoblja zaposlenja potrebnih za stjecanje prava na naknadu za nezaposlenost namijenjenu dopuni prihoda od rada u nepunom radnom vremenu kada tom zaposlenju nije prethodilo nikakvo razdoblje osiguranja ili zaposlenja u toj državi članici?
2. U slučaju negativnog odgovora na prvo pitanje, je li članak 67. stavak 3. Uredbe br. 1408/71 u skladu s, osobito:
- člankom 48. UFEU-a u mjeri u kojoj uvjet koji se na temelju tog članka 67. stavka 3. primjenjuje na zbrajanje razdoblja zaposlenja može ograničiti slobodno kretanje radnika i njihov pristup određenim radnim mjestima u nepunom radnom vremenu,
 - člankom 45. UFEU-a koji ‚podrazumijeva ukidanje svake diskriminacije na temelju državljanstva među radnicima iz država članica u vezi sa zapošljavanjem, primicima od rada i ostalim uvjetima rada i zapošljavanja’ i kojim se u korist radnika propisuje pravo na ‚prihvatanje stvarno učinjenih ponuda za zaposlenje’ (uključujući rad u nepunom radnom vremenu) u drugim državama članicama, ‚slobodno kretanje unutar državnog područja država članica u tu svrhu’ i boravak u njima ‚radi zapošljavanja sukladno odredbama koje uređuju zapošljavanje državljana te države utvrđenih zakonom i ostalim propisima’,
 - člankom 15. stavkom 2. [Povelje] koji detaljnije određuje da ‚svaki građanin Unije može slobodno tražiti zaposlenje, raditi, [...] u svakoj državi članici?’”

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

- 23 Treba podsjetiti na to da, s jedne strane, iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da podnositelj zahtjeva za naknadu za nezaposlenost namijenjenu dopuni prihoda od rada u nepunom radnom vremenu, odnosno zahtjeva za naknadu za osiguranje prihoda predviđenu belgijskim pravom, mora ispuniti uvjete za priznavanje prava na naknadu za nezaposlenost kao radnik na puno radno vrijeme.

- 24 S druge strane, iz pisanih očitovanja belgijske vlade proizlazi da je naknada za osiguranje prihoda uvedena kako bi se izbjeglo da osobe koje imaju pravo na naknadu za nezaposlenost kao radnici na puno radno vrijeme budu odvracene od prihvaćanja zaposlenja u nepunom radnom vremenu zbog činjenice da je iznos tih naknada viši od plaće koja se radniku isplaćuje za to zaposlenje.
- 25 Slijedom toga, s obzirom na to da osoba koja ne ispunjava uvjete za priznavanje prava na davanja za nezaposlenost ne može primati ni naknadu za osiguranje prihoda, treba ispitati protivi li se članak 67. stavak 3. Uredbe br. 1408/71, koji se *ratione temporis* primjenjuje na činjenice u glavnom postupku, tomu da se ne zbrajaju razdoblja zaposlenja, za čije je navršavanje jedan od uvjeta priznavanje prava na ta davanja, ako u državi članici u kojoj je postavljen zahtjev za naknadu za nezaposlenost nije navršeno nikakvo razdoblje zaposlenja ili osiguranja.
- 26 U tom pogledu treba podsjetiti na to da prema ustaljenoj sudskoj praksi tražitelj zaposlenja na kojega se nikada nije primjenjivalo socijalno zakonodavstvo države članice u kojoj je zatražio davanja za nezaposlenost i koji stoga neposredno prije nije navršio razdoblja osiguranja ili zaposlenja u skladu s odredbama zakonodavstva te države članice ne može imati pravo na davanja za nezaposlenost na temelju članka 67. navedene uredbe (vidjeti presude van Noorden, C-272/90, EU:C:1991:219, t. 10.; Martínez Losada i dr., C-88/95, C-102/95 i C-103/95, EU:C:1997:69, t. 36. i rješenje Verwayen-Boelen, C-175/00, EU:C:2002:133, t. 26.).
- 27 Osim toga, ne može se prihvatiti argumentacija Europske komisije prema kojoj u okviru ovog predmeta treba ispitati mogu li odredbe belgijskog zakonodavstva o naknadi za osiguranje prihoda dovesti do neizravne diskriminacije zabranjene člankom 3. stavkom 1. iste uredbe.
- 28 Naime, osim toga treba podsjetiti da iz sudske prakse Suda proizlazi da u okviru Uredbe br. 1408/71 jedino njezin članak 67. uređuje način na koji država članica uzima u obzir razdoblja osiguranja ili zaposlenja koja je predmetna osoba navršila prema odredbama zakonodavstva druge države članice u svrhe priznavanja prava na davanja za nezaposlenost (vidjeti presudu Martínez Losada i dr., C-88/95, C-102/95 i C-103/95, EU:C:1997:69, t. 27. i rješenje Verwayen-Boelen, C-175/00, EU:C:2002:133, t. 24. i navedenu sudsku praksu). Stoga se članak 3. navedene uredbe ne primjenjuje u slučajevima kada ista uredba sadržava posebne odredbe poput njezina članka 67., koji uređuje pravo nezaposlene osobe na davanja za nezaposlenost (vidjeti u tom smislu presudu Adanez-Vega, C-372/02, EU:C:2004:705, t. 57.).
- 29 U tim okolnostima iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da članak 67. stavak 3. Uredbe br. 1408/71 treba tumačiti na način da se ne protivi tomu da država članica odbije zbrajanje razdoblja zaposlenja potrebnih za stjecanje prava na naknadu za nezaposlenost namijenjenu dopuni prihoda od rada u nepunom radnom vremenu kada tom zaposlenju nije prethodilo nikakvo razdoblje osiguranja ili zaposlenja u toj državi članici.

Drugo pitanje

- 30 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u bitnome pita je li članak 67. stavak 3. Uredbe br. 1408/71 valjan s obzirom na članke 45. i 48. UFEU-a i članak 15. stavak 2. Povelje.
- 31 U tom pogledu kao prvo treba podsjetiti na to da članak 48. UFEU-a zakonodavcu Unije ne zabranjuje da uvjetuje davanja koja dodjeljuje kako bi osigurao slobodno kretanje radnika zajamčeno člankom 45. UFEU-a niti da u njima odredi ograničenja i, kao drugo, na to da je Vijeće Europske unije pravilno upotrijebilo svoju ovlast ocjene utvrđujući uvjete, među ostalim, u članku 67. stavku 3. Uredbe br. 1408/71, kojima se želi promicati potraga za poslom u državi članici u kojoj je neka osoba neposredno prije uplatila doprinose za slučaj nezaposlenosti i naložiti toj državi članici da snosi teret davanja za nezaposlenost (vidjeti u tom smislu presudu Gray, C-62/91, EU:C:1992:177, t. 11. i 12.).

- 32 Slijedom toga valja utvrditi da ispitivanje drugog pitanja nije otkrilo nijedan element takve naravi koji bi mogao utjecati na valjanost članka 67. stavka 3. navedene uredbe s obzirom na članke 45. i 48. UFEU-a.
- 33 Što se tiče usklađenosti članka 67. stavka 3. iste uredbe s člankom 15. stavkom 2. Povelje, valja podsjetiti da je u članku 52. stavku 2. Povelje određeno da se prava koja su njome priznata i koja su predviđena u Ugovorima ostvaruju pod uvjetima i u granicama određenima tim Ugovorima. Takav je slučaj s člankom 15. stavkom 2. Povelje u kojem se, među ostalim, ponovno navodi sloboda kretanja radnika zajamčena člankom 45. UFEU-a, kao što to potvrđuju Objašnjenja koja se odnose na Povelju Europske unije o temeljnim pravima (SL 2007., C 303, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 120.) u vezi s tom odredbom (vidjeti presudu Gardella, C-233/12, EU:C:2013:449, t. 39.).
- 34 Iz toga slijedi da s obzirom na to da je članak 67. stavak 3. Uredbe br. 1408/71 u skladu s člancima 45. i 48. UFEU-a, on je također u skladu s člankom 15. stavkom 2. Povelje.
- 35 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da ispitivanje drugog postavljenog pitanja nije otkrilo nijedan element takve naravi koji bi mogao utjecati na valjanost članka 67. stavka 3. Uredbe br. 1408/71.

Troškovi

- 36 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (šesto vijeće) odlučuje:

- 1. Članak 67. stavak 3. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1408/71 od 14. lipnja 1971. o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe i njihove obitelji koji se kreću unutar Zajednice, kako je izmijenjena i ažurirana Uredbom (EZ) br. 118/97 od 2. prosinca 1996., kako je izmijenjena Uredbom Europskog parlamenta i Vijeća (EZ) br. 592/2008 od 17. lipnja 2008., treba tumačiti na način da se ne protivi tomu da država članica odbije zbrajanje razdoblja zaposlenja potrebnih za stjecanje prava na naknadu za nezaposlenost namijenjenu dopuni prihoda od rada u nepunom radnom vremenu kada tom zaposlenju nije prethodilo nikakvo razdoblje osiguranja ili zaposlenja u toj državi članici.**
- 2. Ispitivanje drugog postavljenog pitanja nije otkrilo nijedan element takve naravi koji bi mogao utjecati na valjanost članka 67. stavka 3. Uredbe br. 1408/71, kako je izmijenjena i ažurirana Uredbom br. 118/97 i kako je izmijenjena Uredbom br. 592/2008.**

Potpisi