



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

16. studenoga 2023.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Radnici migranti – Socijalna sigurnost – Primjenjivo zakonodavstvo – Uredba (EZ) br. 987/2009 – Članci 5., 6. i 16. – Potvrda A1 – Netočnost navoda – Povlačenje po službenoj dužnosti – Obveza ustanove izdavateljice da pokrene postupak dijaloga i mirenja s nadležnim tijelom države članice domaćina – Nepostojanje”

U predmetu C-422/22,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Sąd Najwyższy (Vrhovni sud, Poljska), odlukom od 27. travnja 2022., koju je Sud zaprimio 22. lipnja 2022., u postupku

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu

protiv

TE,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: A. Prechal, predsjednica vijeća, F. Biltgen, N. Wahl, J. Passer i M. L. Arastey Sahún (izvjestiteljica), suci,

nezavisni odvjetnik: J. Richard de la Tour,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu, J. Jaźwiec-Blecharczyk, *radca prawny*,
- za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,
- za belgijsku vladu, S. Baeyens i L. Van den Broeck, u svojstvu agenata,
- za češku vladu, M. Smolek i J. Vlácil, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: poljski

– za francusku vladu, R. Bénard i A. Daniel, u svojstvu agenata,
– za Europsku komisiju, M. Brauhoff i D. Martin, u svojstvu agenata,
saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 22. lipnja 2023.,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 6. i 16. Uredbe (EZ) br. 987/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe (EZ) br. 883/2004 o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (SL 2009., L 284, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 171.), kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 465/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. svibnja 2012. (SL 2012., L 149, str. 4.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 6., str. 328.; u daljnjem tekstu: Uredba br. 987/2009).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Zaklada Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu (Ustanova za socijalno osiguranje, podružnica u Toruńu, Poljska; u daljnjem tekstu: ZUS) i osobe TE u pogledu ZUS-ove odluke o povlačenju potvrde A1 izdane toj osobi, kojom se potvrđuje da se na nju primjenjivalo poljsko zakonodavstvo u području socijalne sigurnosti u razdoblju od 22. kolovoza 2016. do 21. kolovoza 2017.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba br. 883/2004

- 3 Glava II. Uredbe (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (SL 2004., L 166, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 160. i ispravak SL 2020., L 415, str. 88.), kako je izmijenjena Uredbom br. 465/2012 (u daljnjem tekstu: Uredba br. 883/2004), naslovljena „Određivanje zakonodavstva koje se primjenjuje”, sadržava članke 11. do 16. te direktive.
- 4 U članku 11. Uredbe br. 883/2004 propisuje se:

„1. Na osobe na koje se primjenjuje ova Uredba, primjenjuje se zakonodavstvo samo jedne države članice. To se zakonodavstvo određuje u skladu s ovom glavom.

[...]
3. Podložno člancima od 12. do 16.:
- (a) na osobu koja obavlja djelatnost kao zaposlena ili samozaposlena osoba u državi članici primjenjuje se zakonodavstvo te države članice;

[...]

- 5 U stavku 2. članka 13. te uredbe, naslovljenog „Obavljanje djelatnosti u dvije ili više država članica”, određuje se:

„Na osobu, koja inače obavlja djelatnost kao zaposlena osoba u dvije ili više država članica, primjenjuje se:

- (a) zakonodavstvo države članice boravišta ako obavlja znatan dio djelatnosti u toj državi članici;
ili
(b) zakonodavstvo države članice u kojoj je središte interesa njene djelatnosti ako nema boravište u jednoj od država članica u kojoj obavlja znatan dio svoje djelatnosti.”

- 6 Na temelju članka 72. točke (a) navedene uredbe, Administrativna komisija za koordinaciju sustava socijalne sigurnosti (u daljnjem tekstu: Administrativna komisija) zadužena je, među ostalim, za rješavanje administrativnih pitanja i pitanja tumačenja koja proizlaze iz odredbi Uredbe br. 883/2004 ili Uredbe br. 987/2009.

- 7 U skladu s člankom 76. Uredbe br. 883/2004, naslovljenim „Suradnja”:

„[...]

4. Ustanove i osobe obuhvaćene ovom Uredbom imaju dužnost uzajamnog informiranja i surađivanja s ciljem osiguranja pravilne primjene ove Uredbe.

[...]

6. U slučaju poteškoća pri tumačenju ili primjeni ove Uredbe, koje bi moglo ugroziti prava osobe koja je njome obuhvaćena, ustanova nadležne države članice ili države članice boravišta dotične osobe stupa u kontakt s ustanovom ili ustanovama države ili država članica na koje se to odnosi. Ako se rješenje ne može pronaći u opravdanom razdoblju, navedena tijela traže intervenciju Administrativne komisije.

[...]

Uredba br. 987/2009

- 8 Uvodne izjave 2. i 22. Uredbe br. 987/2009 glase:

„(2) Bliža i djelotvornija suradnja između ustanova socijalne sigurnosti ključna je za omogućavanje osobama obuhvaćenim Uredbom [...] br. 883/2004 da ostvare svoja prava u što je moguće kraćem roku i pod najboljim mogućim uvjetima.

[...]

(22) Informiranje dotičnih osoba o njihovim pravima i obvezama ključni je element odnosa povjerenja prema nadležnim tijelima i ustanovama država članica. [...]”

9 U skladu s člankom 2. stavkom 2. Uredbe br. 987/2009:

„Ustanove bez odlaganja pružaju ili razmjenjuju sve podatke potrebne za utvrđivanje prava i određivanje davanja i obveza osoba na koje se primjenjuje [Uredba br. 883/2004]. Ti se podaci među državama članicama prenose izravno preko samih ustanova ili neizravno preko tijela za vezu.”

10 Članak 3. Uredbe br. 987/2009 glasi:

„1. Države članice osiguravaju da sve dotične osobe imaju na raspolaganju potrebne informacije o promjenama uvedenim [Uredbom br. 883/2004] i [ovom] uredbom kako bi im se omogućilo da ostvaruju svoja prava. Usluge koje se pružaju moraju biti pristupačne korisnicima.

2. Osobe na koje se primjenjuje [Uredba br. 883/2004] obvezne su nadležnoj ustanovi dostaviti podatke, dokumente ili popratne dokaze potrebne za utvrđivanje okolnosti u kojima se nalaze oni ili članovi njihovih obitelji, za utvrđivanje ili održavanje njihovih prava i obveza te za određivanje zakonodavstva koje se primjenjuje i njihovih obveza na temelju tog zakonodavstva.

[...]

4. U mjeri u kojoj je to potrebno za primjenu [Uredbe br. 883/2004] i [ove] uredbe, nadležne ustanove dotičnim osobama dostavljaju informacije i izdaju dokumente bez odgode te u svim slučajevima u rokovima utvrđenim zakonodavstvom države članice o kojoj je riječ.

[...]”

11 U članku 5. Uredbe br. 987/2009, naslovljenom „Pravna valjanost dokumenata i popratnih dokaza izdanih u drugoj državi članici”, određuje se:

„1. Ustanove drugih država članica prihvaćaju dokumente koje je izdala ustanova države članice, kojima se potvrđuje položaj neke osobe za potrebe primjene [Uredbe br. 883/2004] i [ove] uredbe te popratne dokaze na temelju kojih su ti dokumenti izdani sve dok ih država članica u kojoj su izdani ne [povuče] ili proglasi nevažećima.

2. Ako postoji dvojba o valjanosti dokumenta ili točnosti činjenica na kojima se temelje u njemu sadržani [navodi], ustanova države članice koja zaprimi dokument zahtijeva potrebna razjašnjenja od ustanove koja ga je izdala, a, kad je primjereno, i stavljanje izvan snage tog dokumenta. Ustanova koja je izdala dokument ponovno ispituje razloge za izdavanje dokumenta te ga prema potrebi povlači.

3. U skladu s odredbama stavka 2., ako postoji dvojba o podacima koje je dostavila dotična osoba, valjanosti dokumenta ili popratnih dokaza ili točnosti činjenica na kojima se temelje u njima sadržani [navodi], ustanova mjesta privremenog boravišta ili boravišta, ako je to moguće, pristupa potrebnoj provjeri tih informacija ili dokumenta na zahtjev nadležne ustanove.

4. Ako dotične ustanove ne postignu dogovor, nadležna tijela mogu sa spornim pitanjem izaći pred Administrativnu komisiju najranije mjesec dana nakon datuma na koji je ustanova koja je primila dokument podnijela svoj zahtjev. Administrativna komisija nastoji pomiriti stavove u roku od šest mjeseci od datuma na koji je pitanje pred nju izneseno.”

- 12 Članak 6. Uredbe br. 987/2009, naslovljen „Privremena primjena zakonodavstva i privremeno priznavanje prava na davanja”, glasi kako slijedi:

„1. Ako [ova] uredba ne predviđa drukčije, u slučaju razlike u stavovima između ustanova ili tijela dviju ili više država članica u odnosu na određivanje mjerodavnog zakonodavstva, na dotičnu se osobu privremeno primjenjuje zakonodavstvo jedne od tih država članica [...]

[...]

2. U slučaju razlike u stavovima između ustanova ili tijela dviju ili više država članica o tome koja bi ustanova trebala pružati davanja u novcu ili naravi, dotična osoba koja bi, da nema spora, mogla ostvariti pravo na ta davanja, na privremenoj osnovi ima pravo na davanja što ih predviđa zakonodavstvo koje primjenjuje ustanova mjesta boravišta ili, ako ta osoba nema boravište na području jedne od dotičnih država članica, na davanja što ih predviđa zakonodavstvo koje primjenjuje ustanova kojoj je zahtjev prvo podnesen.

3. Ako dotične ustanove ili tijela ne postignu dogovor, nadležna tijela mogu sa spornim pitanjem izaći pred Administrativnu komisiju najranije mjesec dana nakon datuma na koji se pojavila razlika u stavovima iz stavaka 1. ili 2. Administrativna komisija nastoji pomiriti stavove u roku od šest mjeseci od datuma na koji je pitanje pred nju izneseno.

[...]”

- 13 U članku 15. te uredbe propisan je postupak za primjenu članka 11. stavka 3. točaka (b) i (d), članka 11. stavka 4. te članka 12. Uredbe br. 883/2004.

- 14 U članku 16. Uredbe br. 987/2009, naslovljenom „Postupak za primjenu članka 13. [Uredbe br. 883/2004]”, određuje se:

„1. Osoba koja obavlja djelatnost u dvije ili više država članica o tome obavještava ustanovu koju je imenovalo nadležno tijelo države članice boravišta.

2. Ustanova mjesta boravišta koja je na taj način imenovana bez odlaganja odlučuje koje se zakonodavstvo primjenjuje na dotičnu osobu, uzimajući u obzir članak 13. [Uredbe br. 883/2004] i članak 14. [ove] uredbe. Ta je prva odluka privremene naravi. O svojoj privremenoj odluci ustanova obavještava ustanovu imenovanu u svakoj državi članici u kojoj se djelatnost obavlja.

3. Privremena odluka o zakonodavstvu koje se primjenjuje predviđena stavkom 2. postaje konačnom u roku od dva mjeseca od trenutka kad su ustanove što su ih imenovala nadležna tijela država članica o njoj obaviještene u skladu sa stavkom 2., osim ako konačna odluka o zakonodavstvu već nije donesena na temelju stavka 4. ili ako barem jedna od dotičnih ustanova ne obavijesti ustanovu imenovanu od strane nadležnog tijela države članice boravišta do kraja tog dvomjesečnog razdoblja da još uvijek ne može prihvatiti odluku ili da o tome ima drukčiji stav.

4. Kada je zbog dvojbe o odluci o zakonodavstvu koje se primjenjuje potrebno da ustanove ili tijela dviju ili više država članica stupe u kontakt, zakonodavstvo koje se primjenjuje na dotičnu osobu se, na zahtjev jedne ili više ustanova određenih od strane nadležnih tijela dotičnih država članica ili samih nadležnih tijela, određuje sporazumno, uzimajući u obzir članak 13. [Uredbe br. 883/2004] i odgovarajuće odredbe članka 14. [ove] uredbe.

Ako među dotičnim ustanovama ili nadležnim tijelima postoje razlike u stavovima, one će nastojati postići suglasnost u skladu s prethodno utvrđenim uvjetima, pri čemu se primjenjuje članak 6. [ove uredbe].

[...]

15 Članak 19. stavak 2. Uredbe br. 987/2009 glasi:

„Na zahtjev dotične osobe ili poslodavca nadležna ustanova države članice čije se zakonodavstvo primjenjuje na temelju glave II. [Uredbe br. 883/2004] dostavlja potvrdu da se to zakonodavstvo primjenjuje i prema potrebi navodi do kojeg se datuma primjenjuje i pod kojim uvjetima.”

16 U članku 20. Uredbe br. 987/2009, naslovljenom „Suradnja između ustanova”, navodi se:

„1. Odgovarajuće ustanove priopćuju nadležnoj ustanovi države članice čije se zakonodavstvo primjenjuje na određenu osobu na temelju glave II. [Uredbe br. 883/2004] informacije koje su potrebne kako bi se utvrdio datum od kojeg se to zakonodavstvo počinje primjenjivati te doprinosi koje su ta osoba i njezin poslodavac/poslodavci dužni uplaćivati prema tom zakonodavstvu.

2. Nadležna ustanova države članice čije zakonodavstvo se počinje primjenjivati na određenu osobu na temelju glave II. [Uredbe br. 883/2004] čini dostupnim informacije o datumu početka primjene tog zakonodavstva ustanovi koju je imenovalo nadležno tijelo države članice čije se zakonodavstvo posljednje primjenjivalo na tu osobu.”

17 U stavku 4. članka 60. Uredbe br. 987/2009, naslovljenog „Postupak za primjenu članka 67. i 68. [Uredbe br. 883/2004]”, propisuje se:

„U slučaju razlike u stavovima između dotičnih ustanova o tome čije se zakonodavstvo primjenjuje prema pravu prvenstva, primjenjuje se članak 6. stavci 2. do 5. [ove] uredbe. Za te potrebe, ustanova mjesta boravišta iz članka 6. stavka 2. [ove] uredbe je ustanova mjesta boravišta djeteta ili djece.”

Poljsko pravo

18 U članku 83a stavku 1. ustave o systemie ubezpieczeń społecznych (Zakon o socijalnom osiguranju) od 13. listopada 1998. (Dz. U. iz 1998., br. 137, poz. 887), u verziji koja se primjenjuje na činjenice u glavnom postupku (Dz. U. iz 2021., poz. 430), navodi se:

„Pravo ili obveza koja je utvrđena konačnom odlukom [Ustanove za socijalno osiguranje] ponovno se utvrđuje na zahtjev zainteresirane osobe ili po službenoj dužnosti ako se, nakon što je odluka postala konačna, podastru novi dokazi ili otkriju okolnosti koje su postojale prije donošenja odluke, a koje utječu na to pravo ili obvezu.”

19 U članku 477^{14a} kodeksa postępowania cywilnego (Zakonik o građanskom postupku) propisuje se:

„Žalbeni sud, kada ukida presudu i poništava odluku tijela nadležnog za mirovinsko osiguranje koja je prethodila toj presudi, može predmet izravno vratiti tom tijelu na preispitivanje.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 20 Osoba TE, poduzetnik upisan u poljski trgovački registar koji obavlja djelatnost kao samozaposlena osoba čiji se dohoci oporezuju u Poljskoj, potpisala je 11. kolovoza 2016. ugovor s društvom sa sjedištem u Varšavi (Poljska) na temelju kojeg je u Francuskoj, u okviru određenog projekta, trebala pružati usluge u razdoblju od 22. kolovoza 2016. do završetka tog projekta.
- 21 Na temelju tog ugovora, ZUS je, primjenjujući članak 13. stavak 2. Uredbe br. 883/2004, izdao potvrdu A1, kojom se potvrđuje – u skladu s člankom 19. stavkom 2. Uredbe br. 987/2009 – da se tijekom razdoblja od 22. kolovoza 2016. do 21. kolovoza 2017. (u daljnjem tekstu: sporno razdoblje) na osobu TE primjenjivalo poljsko zakonodavstvo.
- 22 Nakon preispitivanja po službenoj dužnosti, ZUS je utvrdio da je tijekom spornog razdoblja osoba TE obavljala svoju djelatnost samo u jednoj državi članici, odnosno Francuskoj Republici. Stoga je ZUS odlukom od 1. prosinca 2017. (u daljnjem tekstu: sporna odluka), s jedne strane, povukao navedenu potvrdu A1 te je, s druge strane, utvrdio da se u navedenom razdoblju, u skladu s člankom 11. stavkom 3. točkom (a) Uredbe br. 883/2004, na osobu TE nije primjenjivalo poljsko zakonodavstvo. Budući da je smatrao da je relevantna odredba za određivanje zakonodavstva koje se primjenjuje na osobu TE bio članak 11. Uredbe br. 883/2004, a ne njezin članak 13., ZUS je tu odluku donio a da prethodno nije proveo postupak iz članka 16. Uredbe br. 987/2009 radi koordinacije s nadležnom francuskom ustanovom u pogledu određivanja zakonodavstva primjenjivog na tu osobu.
- 23 Osoba TE podnijela je protiv sporne odluke tužbu Sądu Okręgowom w Toruniu (Okružni sud u Toruńu, Poljska). Taj je sud smatrao da, s jedne strane, tijekom spornog razdoblja osoba TE nije radila samo u jednoj državi članici, tako da je bila obuhvaćena člankom 13. stavkom 2. Uredbe br. 883/2004 i da, s druge strane, ZUS nije iscrpio sve mogućnosti postupka koordinacije predviđenog člancima 6., 15. i 16. Uredbe br. 987/2009, iako je taj postupak obavezan u svrhu određivanja primjenjivog zakonodavstva. Stoga je navedeni sud tijekom sudskog postupka od ZUS-a zatražio da pokrene navedeni postupak koordinacije s nadležnom francuskom ustanovom, što je ZUS odbio učiniti jer je smatrao da to nije opravdano. Kako bi se izbjegla situacija u kojoj osoba TE ne bi bila obuhvaćena nijednim sustavom socijalne sigurnosti, Sąd Okręgowy w Toruniu (Okružni sud u Toruńu) odlučio je da se tijekom spornog razdoblja na osobu TE primjenjivalo poljsko zakonodavstvo te je, slijedom toga, održao na snazi potvrdu A1 o kojoj je riječ u glavnom postupku.
- 24 Presudom od 5. veljače 2020. Sąd Apelacyjny w Gdańsku (Žalbeni sud u Gdańsku, Poljska) odbio je žalbu koju je ZUS podnio protiv presude Sąda Okręgowog w Toruniu (Okružni sud u Toruńu) i na taj način potvrdio tu presudu.
- 25 ZUS je protiv te presude podnio žalbu u kasacijskom postupku Sądu Najwyższem (Vrhovni sud, Poljska), pri čemu je istaknuo da je, s obzirom na to da povlačenje potvrde A1 o kojoj je riječ u glavnom postupku zahtijeva da se prethodno iscrpe sve mogućnosti postupka koordinacije predviđenog Uredbom br. 987/2009, sporna odluka sadržavala nepravilnost koja se mogla otkloniti samo u okviru postupka pred samim ZUS-om. Stoga to tijelo smatra da su sudske odluke koje su donijeli Sąd Okręgowy w Toruniu (Okružni sud u Toruńu) i Sąd Apelacyjny w Gdańsku (Žalbeni sud u Gdańsku) pogrešne jer su mu ti sudovi trebali vratiti predmet kako bi on, umjesto da odlučuje o zakonodavstvu primjenjivom na osobu TE, preispitao navedenu potvrdu A1 u suradnji s nadležnom francuskom ustanovom.

26 U tim je okolnostima Sąd Najwyższy (Vrhovni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„(1) Je li ustanova [države članice] koja je izdala [potvrdu] A1 i koja po službenoj dužnosti, bez zahtjeva nadležne ustanove dotične države članice, namjerava otkazati, ukinuti ili poništiti izdanu [potvrdu], dužna voditi postupak mirenja s nadležnom ustanovom druge države članice prema pravilima sličnima onima koja se primjenjuju na temelju članka 6. i 16. [Uredbe br. 987/2009]?”

2. Treba li postupak mirenja provesti prije otkazivanja, ukidanja ili poništenja izdane [potvrde] ili je to otkazivanje, ukidanje ili poništenje [u skladu s člankom 16. stavkom 2. Uredbe br. 987/2009] prethodno, odnosno privremeno i postaje konačno ako predmetna ustanova [druge države članice] ne istakne prigovor ili različito mišljenje o tom pitanju?”

O prethodnim pitanjima

27 Uvodno valja istaknuti da članci 6. i 16. Uredbe br. 987/2009, koje sud koji je uputio zahtjev navodi u svojim pitanjima, a koji se odnose na privremenu primjenu zakonodavstva i privremeno priznavanje prava na davanja kao i na postupak za primjenu članka 13. Uredbe br. 883/2004, u biti preuzimaju odredbe članka 76. stavka 6. potonje uredbe, kojim se predviđa postupak dijaloga i mirenja između nadležnih ustanova dotičnih država članica (u daljnjem tekstu: postupak dijaloga i mirenja).

28 Osim toga, jedina odredba prava Unije koja upućuje na povlačenje potvrda A1 članak je 5. Uredbe br. 987/2009, naslovljen „Pravna valjanost dokumenata i popratnih dokaza izdanih u drugoj državi članici”.

29 U tom pogledu valja podsjetiti na to da potvrda A1 odgovara tipskom obrascu koji u skladu s glavom II. Uredbe br. 987/2009 izdaje ustanova koju je odredilo nadležno tijelo države članice čije se zakonodavstvo u području socijalne sigurnosti primjenjuje, kako bi se, u skladu s, među ostalim, člankom 19. stavkom 2. te uredbe potvrdilo da se na radnike koji se nalaze u jednoj od situacija iz glave II. Uredbe br. 883/2004 primjenjuje zakonodavstvo te države članice (presuda od 2. ožujka 2023., DRV Intertrans i Verbraeken J. en Zonen, C-410/21 i C-661/21, EU:C:2023:138, t. 42. i navedena sudska praksa).

30 U članku 5. stavku 1. Uredbe br. 987/2009 propisuje se da ustanove drugih država članica prihvaćaju dokumente koje je izdala ustanova države članice kojima se potvrđuje položaj neke osobe u svrhu primjene uredbi br. 883/2004 i 987/2009 te popratne dokaze sve dok ih država članica u kojoj su izdani ne povuče ili proglasi nevažećima.

31 U stavcima 2. i 4. članka 5. Uredbe br. 987/2009 pojašnjavaju se načini provedbe postupka dijaloga i mirenja u svrhu rješavanja sporova između ustanove države članice koja prima dokumente i popratne dokaze iz stavka 1. tog članka 5. i ustanove koja je izdala te dokumente. Konkretnije, stavci 2. i 3. navedenog članka 5. predviđaju korake koje te ustanove moraju poduzeti u slučaju dvojbi o valjanosti tih dokumenata i popratnih dokaza ili o točnosti činjenica na kojima se temelje u njima sadržani navodi propisivanjem obveze ustanovi izdavateljici da preispita osnovanost izdavanja navedenih dokumenata te ih, prema potrebi, povuče. U stavku 4. tog

članka 5. određuje se da se, u slučaju da dotične ustanove ne postignu dogovor, nadležna tijela mogu obratiti Administrativnoj komisiji, koja nastoji pomiriti stavove u roku od šest mjeseci od datuma na koji je pitanje izneseno pred nju.

- 32 Stoga valja smatrati da svojim dvama pitanjima, koja valja razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 5., 6. i 16. Uredbe br. 987/2009 tumačiti na način da ustanova izdavateljica potvrde A1 koja, nakon preispitivanja po službenoj dužnosti elemenata na kojima se temelji izdavanje te potvrde, utvrdi netočnost tih elemenata, može povući navedenu potvrdu bez prethodnog pokretanja postupka dijaloga i mirenja s nadležnim ustanovama dotičnih država članica radi utvrđivanja primjenjivog nacionalnog zakonodavstva.
- 33 Kao prvo, valja pojasniti da ustanova izdavateljica može povući potvrdu A1 po službenoj dužnosti, to jest bez postupanja po zahtjevu za preispitivanje i povlačenje koji je uputila nadležna ustanova druge države članice.
- 34 Naime, s jedne strane, s obzirom na to da se u članku 5. stavku 1. Uredbe br. 987/2009 upućuje na „[povučene]” potvrde A1, a da se pritom ne preciziraju odnosno nabrajaju slučajevi takvog povlačenja, valja smatrati da se ta odredba odnosi na sve takve slučajeve.
- 35 S druge strane, kao što to proizlazi iz sudske prakse Suda, obvezujući karakter potvrda A1 u odnosu na ustanove država članica različitih od države članice izdavateljice temelji se na načelu lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. UEU-a, koje također uključuje načelo uzajamnog povjerenja. Na temelju tih načela ustanova izdavateljica mora provesti točnu ocjenu činjenica na kojima se temelji izdavanje tih potvrda i pažljivo ispitati primjenu vlastitog sustava socijalne sigurnosti kako bi zajamčila točnost podataka iz navedenih potvrda i stoga pravilnu primjenu Uredbe br. 883/2004, dok ustanove drugih država članica imaju pravo očekivati da će ustanova izdavateljica ispuniti takvu obvezu (vidjeti u tom smislu presudu od 6. veljače 2018., Altun i dr., C-359/16, EU:C:2018:63, t. 37., 40. i 42. i navedenu sudsku praksu).
- 36 Međutim, budući da se načini obavljanja djelatnosti dotičnog radnika mogu mijenjati u odnosu na situaciju na temelju koje je izdana potvrda A1, a elementi koji su poslužili kao osnova za početno utvrđivanje te situacije mogu se naknadno pokazati netočnima, načela lojalne suradnje i uzajamnog povjerenja podrazumijevaju obvezu ustanove izdavateljice da tijekom cijelog razdoblja obavljanja djelatnosti na kojoj se temelji izdavanje takve potvrde provjerava točnost u njoj sadržanih navoda i da je povuče ako, s obzirom na stvarnu situaciju dotičnog radnika, utvrdi da navedena potvrda nije u skladu s odredbama glave II. Uredbe br. 883/2004.
- 37 Kao drugo, iako na temelju članka 5. Uredbe br. 987/2009 ustanova izdavateljica donosi odluku o povlačenju potvrde A1 po zahtjevu za preispitivanje i povlačenje koji je uputila nadležna ustanova druge države članice u okviru postupka dijaloga i mirenja između predmetnih ustanova, u skladu s načinima primjene navedenima u staccima 2. do 4. članka 5. Uredbe br. 987/2009, navedeni članak ne sadržava nijednu odredbu o postupovnim pravilima koja ustanova izdavateljica mora poštovati kada namjerava po službenoj dužnosti povući potvrdu A1.
- 38 Konkretno, članak 5. Uredbe br. 987/2009 u takvom slučaju ne predviđa obvezu ustanove izdavateljice da donese odluku o povlačenju poštujući navedeni postupak dijaloga i mirenja.

- 39 S obzirom na nepostojanje posebne odredbe kojom bi se propisala takva postupovna obveza u slučaju da ustanova izdateljica namjerava po službenoj dužnosti povući potvrdu A1, valja smatrati da postupak predviđen u članku 5. stavcima 2. do 4. Uredbe br. 987/2009 nije obvezan preduvjet za to da ustanova izdateljica povuče potvrdu A1 po službenoj dužnosti ako utvrdi netočnost elemenata na kojima se temelji izdavanje te potvrde.
- 40 Osim što proizlazi iz teksta članka 5. Uredbe br. 987/2009, to je tumačenje dosljedno s obzirom na prirodu, svrhu i uvjete provedbe postupka dijaloga i mirenja.
- 41 Naime, kao što to proizlazi iz članka 76. stavka 6. Uredbe br. 883/2004, u vezi s njezinim člankom 72. točkom (a), taj je postupak sredstvo koje je uspostavio zakonodavac Unije radi rješavanja sporova između nadležnih ustanova dotičnih država članica, osobito u pogledu, među ostalim, tumačenja ili primjene navedene uredbe.
- 42 Iz toga slijedi da primjena postupka dijaloga i mirenja proizlazi iz postojanja razlike u stavovima nadležnih ustanova dviju ili više država članica, što je potkrijepljeno odredbama Uredbe br. 987/2009 kojima se predviđa primjena takvog postupka.
- 43 Naime, u člancima 5. i 6. te uredbe predviđa se primjena navedenog postupka, kao prvo, kada ustanova koja prima potvrdu A1 dovede u pitanje njezinu valjanost ili točnost činjenica na kojima se temelji izdavanje te potvrde i slijedom toga zatraži od ustanove izdateljice da je povuče i, kao drugo, kada ustanove ili tijela više država članica imaju različita mišljenja o određivanju primjenjivog zakonodavstva ili ustanove koja bi trebala pružiti predmetna davanja.
- 44 S druge strane, u člancima 16. i 60. Uredbe br. 987/2009, u kojima se utvrđuju postupci za primjenu članaka 13. i 68. Uredbe br. 883/2004, predviđa se primjena istog postupka, u skladu s načinima primjene navedenima u članku 6. Uredbe br. 987/2009, u slučaju razlike u stavovima između dotičnih ustanova o primjenjivom zakonodavstvu.
- 45 Međutim, to što ustanova izdateljica povlači potvrdu A1 po službenoj dužnosti ne proizlazi iz postojanja spora između ustanove izdateljice i ustanove druge države članice koji bi doveo u pitanje točnost te potvrde, nego iz utvrđenja ustanove izdateljice, nakon provjera koje je dužna provesti kako bi poštovala obveze koje ima na temelju načela lojalne suradnje i uzajamnog povjerenja, kako su navedena u točkama 35. i 36. ove presude, da podaci iz navedene potvrde ne odgovaraju stvarnosti.
- 46 Naposljetku, tumačenjem navedenim u točki 39. ove presude ne ugrožavaju se ni prava koja radnik na kojeg se odnosi povučena potvrda A1 izvodi iz Uredbe br. 883/2004 ni cilj te uredbe.
- 47 Naime, s jedne strane, valja podsjetiti na to da izdavanjem takve potvrde nadležna ustanova države članice samo izjavljuje da se na dotičnog radnika primjenjuje zakonodavstvo te države članice (vidjeti po analogiji presudu od 30. ožujka 2000., Banks i dr., C-178/97, EU:C:2000:169, t. 53.).
- 48 Prema tome, budući da potvrda A1 nije konstitutivni nego deklaratorni akt, njezino povlačenje ne može dovesti do gubitka takvih prava.
- 49 S druge strane, nakon povlačenja potvrde A1, zakonodavstvo primjenjivo na dotičnog radnika utvrđuje se u skladu s odredbama glave II. Uredbe br. 883/2004, pri čemu se, prema potrebi, ako se primjenjuje članak 6. Uredbe br. 987/2009, provodi postupak dijaloga i mirenja.

- 50 U tom pogledu valja podsjetiti na to da u skladu s ustaljenom sudskom praksom odredbe glave II. Uredbe br. 883/2004 čine cjelovit i ujednačen sustav kolizijskih pravila čiji je cilj ne samo izbjeći istodobnu primjenu više nacionalnih zakonodavstava i komplikacije koje iz toga mogu proizići, nego i spriječiti da se osobama koje ulaze u područje primjene te uredbe uskrati zaštita u području socijalne sigurnosti zbog nepostojanja zakonodavstva koje se na njih primjenjuje (presuda od 8. svibnja 2019., Inspecteur van de Belastingdienst, C-631/17, EU:C:2019:381, t. 33. i navedena sudska praksa).
- 51 S tim u vezi valja podsjetiti na to da članak 6. Uredbe br. 987/2009 predviđa privremenu primjenu zakonodavstva i privremeno priznavanje prava na davanja u slučaju razlika u stavovima između ustanova dviju ili više država članica u pogledu određivanja primjenjivog zakonodavstva ili ustanove koja bi trebala pružiti davanja.
- 52 Slijedom toga, primjena sustava uspostavljenog Uredbom br. 883/2004 radi određivanja primjenjivog zakonodavstva, nakon što ustanova izdateljica potvrde A1 povuče tu potvrdu po službenoj dužnosti, omogućuje da se osigura ne samo zaštita dotičnog radnika u svakom trenutku, uključujući u slučaju spora između dotičnih ustanova o primjenjivom zakonodavstvu, nego i to da se na navedenog radnika u svakom trenutku, čak i u takvom slučaju spora, primjenjuje samo jedno nacionalno zakonodavstvo.
- 53 Kao treće i posljednje, valja podsjetiti na to da, kao što to proizlazi iz članka 76. stavka 4. Uredbe br. 883/2004 i uvodnih izjava 2. i 22. Uredbe br. 987/2009, pravilno funkcioniranje sustava uspostavljenog Uredbom br. 883/2004 zahtijeva djelotvornu i blisku suradnju kako između nadležnih ustanova različitih država članica tako i između tih ustanova i osoba koje su obuhvaćene područjem primjene te uredbe. Takva je suradnja potrebna kako bi se utvrdila prava i obveze dotičnih osoba te kako bi im se omogućilo da ostvare svoja prava u što je moguće kraćem roku i pod najboljim mogućim uvjetima.
- 54 Navedena suradnja obvezuje sve te ustanove i osobe na razmjenu podataka potrebnih za utvrđivanje prava i obveza navedenih osoba, što proizlazi iz članka 2. i 3. Uredbe br. 987/2009, kojima se uređuju doseg i načini komunikacije između tih ustanova i njihove komunikacije s dotičnim osobama, kao i iz članka 20. te uredbe, u kojem se pojašnjava obveza suradnje između nadležnih ustanova različitih država članica.
- 55 Stoga, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 53. svojeg mišljenja, iako ustanova izdateljica koja želi po službenoj dužnosti povući potvrdu A1 zbog netočnosti u njoj sadržanih navoda ne mora prethodno pokrenuti postupak dijaloga i mirenja s nadležnim ustanovama dotičnih država članica, odredbe navedene u točkama 53. i 54. ove presude obvezuju navedenu ustanovu na to da, nakon spomenutog povlačenja, o njemu u najkraćem mogućem roku obavijesti te ustanove i dotičnu osobu te im dostavi sve informacije i podatke potrebne za utvrđivanje prava te osobe.
- 56 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljena pitanja valja odgovoriti tako da članke 5., 6. i 16. Uredbe br. 987/2009 treba tumačiti na način da ustanova izdateljica potvrde A1 koja, nakon preispitivanja po službenoj dužnosti elemenata na kojima se temelji izdavanje te potvrde, utvrdi netočnost tih elemenata, može povući navedenu potvrdu bez prethodnog pokretanja postupka dijaloga i mirenja s nadležnim ustanovama dotičnih država članica radi utvrđivanja primjenjivog nacionalnog zakonodavstva.

Troškovi

- 57 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 navedenog, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

Članke 5., 6. i 16. Uredbe (EZ) br. 987/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe (EZ) br. 883/2004 o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti, kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 465/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. svibnja 2012.,

treba tumačiti na način da:

ustanova izdavateljica potvrde A1 koja, nakon preispitivanja po službenoj dužnosti elemenata na kojima se temelji izdavanje te potvrde, utvrdi netočnost tih elemenata, može povući navedenu potvrdu bez prethodnog pokretanja postupka dijaloga i mirenja, predviđenog u članku 76. stavku 6. Uredbe (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti, kako je izmijenjena Uredbom br. 465/2012, s nadležnim ustanovama dotičnih država članica radi utvrđivanja primjenjivog nacionalnog zakonodavstva.

Potpisi