

## PRESUDA SUDA

3. lipnja 1986.(\*)

„Sloboda kretanja radnika – pojam radnika”

U predmetu 139/85,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u koji je uputio Raad van State (Državno vijeće u Haagu, Nizozemska) u postupku koji se pred tim sudom vodi između

**R. H. Kempfa**

i

**Staatssecretaris van justitie** (državni tajnik za pravosuđe)

o tumačenju nekih odredbi prava Zajednice o slobodnom kretanju radnika,

SUD,

u sastavu: Mackenzie Stuart, predsjednik, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann i R. Joliet, predsjednici vijeća, G. Bosco, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins, F. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida i G. C. Rodríguez Iglesias, suci,

nezavisni odvjetnik: sir Gordon Slynn,

tajnik: H. A. Rühl, glavni administrator,

uzimajući u obzir pisana očitovanja koja su podnijeli:

- R. H. Kempf, kojeg zastupa Th. H. A. Teeuwen,
- nizozemska vlada, koju zastupaju I. Verkade, H. Siblesz i C. Lindeman,
- danska vlada, koju zastupa L. Mikaelsen,
- Komisija Europskih zajednica, koju zastupaju J. Griesmar i F. Herbert,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 17. travnja 1986.,

donosi sljedeću

**Presudu**

- 1 Anticipativnom odlukom od 23. travnja 1985., koju je Sud zaprimio 9. svibnja 1985., Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska) postavio je Sudu na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u prethodno pitanje o tumačenju odredbi prava Zajednice o slobodnom kretanju radnika unutar Zajednice.
- 2 Tuženik u glavnom postupku, R. H. Kempf, njemački državljanin, ušao je u Nizozemsku 1. rujna 1981. i radio je tamo kao nastavnik glazbe u nepunom radnom vremenu, odnosno 12 nastavnih sati tjedno, od 26. listopada 1981. do 14. srpnja 1982., te je na kraju tog razdoblja bruto plaća koju je primao za taj posao iznosila 984 HFL mjesečno. U istom razdoblju zatražio je i primao dodatnu potporu u okviru Wet Werkloosheidsvoorziening (Zakon o naknadama za nezaposlenost). Naknade u okviru tog zakona, koje se financiraju iz javnih sredstava, plaćaju se osobama koje imaju status radnika.
- 3 R. H. Kempf je kasnije zbog nemogućnosti obavljanja posla iz zdravstvenih razloga primao davanja iz socijalne sigurnosti na temelju Ziektewet (Zakon o zdravstvenom osiguranju). Također je primao dodatne naknade u skladu s navedenim Zakonom o naknadama za nezaposlenost kao i naknade na temelju Algemene Bijstandswet (Zakon o socijalnoj pomoći). Potonji zakon predviđa sustav opće javne pomoći za siromašne koji se u potpunosti financira iz javnih sredstava.
- 4 R. H. Kempf je 30. studenoga 1981. zatražio boravišnu dozvolu u Nizozemskoj da bi mogao obavljati djelatnost kao zaposlena osoba. Zahtjev je odbijen odlukom lokalnog rukovoditelja policije izdanom 17. kolovoza 1982. Tužitelj je zatim uložio prigovor kod Staatssecretaris van justitie (državni tajnik za pravosuđe), koji je bio odbijen odlukom od 9. prosinca 1982. s obrazloženjem, između ostalog, da nije imao status povlaštenog državljanina Zajednice u smislu nizozemskog zakonodavstva o imigraciji, budući da je koristio nizozemska javna sredstva te stoga očito nije bio u mogućnosti uzdržavati se prihodima od svoje djelatnosti kao zaposlena osoba.
- 5 R. H. Kempf je zahtjevom od 10. siječnja 1983. uložio žalbu protiv te odluke odjelu za upravne sporove pri Raad van State (Državno vijeće). U okviru tog postupka Raad van State (Državno vijeće) odlučio je prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Ako državljanin države članice obavlja na državnom području druge države članice djelatnost koja se sama po sebi može smatrati stvarnom i učinkovitom u smislu presude Suda u predmetu Levin, može li činjenica da zahtijeva financijsku pomoć iz javnih sredstava potonje države članice kako bi dopunio svoj dohodak ostvaren od te djelatnosti navesti na zaključak da za njega ne vrijede odredbe prava Zajednice o slobodnom kretanju radnika?“
- 6 Prema mišljenju tužitelja i Komisije na to pitanje valja odgovoriti negativno. Naime, područje primjene *ratione personae* odredaba o slobodnom kretanju radnika, koje je potrebno tumačiti široko, određeno je isključivo prirodom obavljane djelatnosti i ne ovisi o ostvarenom dohotku. Zbog toga djelatnost zaposlene osobe koja je sama po sebi stvarna i učinkovita ne može izgubiti tu kvalifikaciju samo zato što dotična osoba koristi socijalnu naknadu iz javnih sredstava kao dodatak svojim primanjima do visine

egzistencijalnog minimuma. Takav zaključak potvrđuje nedavna sudska praksa Suda (presude od 27. ožujka 1985., Hoeckx, 249/83, i Scrivner, 122/84, Zb. 1985., str. 973. i str. 1027.) prema kojoj socijalna naknada koja općenito osigurava egzistencijalni minimum predstavlja socijalnu pogodnost u smislu Uredbe Vijeća br. 1612/68 od 15. listopada 1968. te se kao takva treba bez diskriminacije osigurati radnicima koji su državljani drugih država članica.

- 7 Nizozemska i danska vlada međutim smatraju da se rad kojim se ostvaruje prihod ispod egzistencijalnog minimuma, kako ga definira država članica domaćin, ne može smatrati stvarnim i učinkovitim plaćenim zaposlenjem ako osoba koja ga obavlja traži socijalnu pomoć iz javnih sredstava. U tim okolnostima rad ne doprinosi neposredno poboljšanju životnog standarda, već je samo sredstvo za ostvarivanje egzistencijalnog minimuma u državi članici domaćinu. Stoga ne predstavlja gospodarsku djelatnost u smislu Ugovora. No danska vlada navodi da status radnika treba ocijeniti tek u trenutku podnošenja zahtjeva za boravišnu dozvolu, tako da osoba koja ima status radnika na taj datum zadržava taj status čak i ako naknadno ostane bez zaposlenja i time postane ovisna o financijskoj pomoći iz javnih sredstava.
- 8 Iz teksta postavljenog pitanja i obrazloženja odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da Raad van State (Državno vijeće) u biti zahtijeva pojašnjenje kriterija koje je Sud utvrdio u presudi od 23. ožujka 1982. (Levin, 53/81, Zb., str. 1035.) u vezi sa slučajem kada državljani jedne države članice koji obavlja stvarnu i učinkovitu djelatnost kao zaposlena osoba u drugoj državi članici nastoji svoj prihod od te djelatnosti, koji je niži od egzistencijalnog minimuma, dopuniti do te razine putem financijske potpore koja se isplaćuje iz javnih sredstava države članice domaćina.
- 9 Stoga valja navesti odredbe spomenute presude u kojoj je Sud presudio:

„Odredbe prava Zajednice o slobodnom kretanju radnika također se odnose na državljani države članice koji je zaposlen na državnom području druge države članice i čiji je dohodak ispod razine koja se u toj državi smatra egzistencijalnim minimumom bez obzira na to dopunjuje li ta osoba prihod od svojeg zaposlenja drugim prihodima kako bi ostvarila taj minimum ili se uzdržava sredstvima nižim od navedenog minimuma, pod uvjetom da kao zaposlena osoba obavlja djelatnost koja je stvarna i učinkovita.”
- 10 U obrazloženju iste presude Sud je osim toga naveo: „iako rad u nepunom radnom vremenu nije isključen iz područja primjene pravila o slobodi kretanja radnika, ta pravila obuhvaćaju samo obavljanje stvarnih i učinkovitih djelatnosti, što isključuje djelatnosti koje su toliko ograničene da se smatraju isključivo marginalnim i sporednim.”
- 11 Što se tiče kriterija stvarne i učinkovite djelatnosti, za razliku od marginalnih i sporednih djelatnosti koje nisu obuhvaćene relevantnim odredbama prava Zajednice, nizozemska vlada je na raspravi izrazila sumnju u to može li se djelatnost nastavnika koja obuhvaća 12 sati nastave tjedno sama po sebi smatrati stvarnom i učinkovitom djelatnošću u smislu presude u predmetu Levin.
- 12 Međutim, to pitanje nije potrebno razmatrati jer je Raad van State (Državno vijeće) u obrazloženju odluke kojom se upućuje prethodno pitanje izričito naglasio da plaćene

djelatnosti o kojima je riječ nisu svedene na to da budu marginalne i sporedne. U okviru suradnje između nacionalnih sudova i Suda, uspostavljene zahtjevima za prethodnu odluku, na nacionalnom je sudu da utvrdi i ocijeni činjenice glavnog postupka. Zbog toga prethodno pitanje valja proučiti na temelju ocjene koju je dao Raad van State (Državno vijeće).

- 13 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda slobodno kretanje radnika jedan je od temelja Zajednice. Odredbe kojima se ta temeljna sloboda utvrđuje, a posebno pojmovi „radnici” i „djelatnost zaposlene osobe” kojima se definira njihov opseg, moraju se stoga tumačiti široko, dok se pak iznimke i odstupanja od načela slobodnog kretanja radnika moraju tumačiti strogo.
- 14 Te odredbe stoga treba tumačiti na način da se osoba koja obavlja stvarnu i učinkovitu djelatnost u nepunom radnom vremenu ne može isključiti iz njihova područja primjene samo zato jer je dohodak koji prima za tu djelatnost niži od egzistencijalnog minimuma te ga nastoji nadopuniti drugim zakonitim sredstvima za život. U tom je smislu nevažno dolaze li ta dodatna sredstva za život od imovine ili rada člana obitelji dotične osobe, kao što je to bio slučaj u predmetu Levin, ili, kao u ovom slučaju, od financijske potpore iz javnih sredstava države članice prebivališta, pod uvjetom da se radi o stvarnoj i učinkovitoj djelatnosti.
- 15 Taj zaključak dodatno potvrđuje činjenica, kako je Sud nedavno presudio u predmetu Levin, da se pojmovi „radnik” i „djelatnost zaposlene osobe” u smislu prava Zajednice ne mogu definirati pozivanjem na nacionalno zakonodavstvo država članica, već njihovo značenje proizlazi iz prava Zajednice. Njihov učinak bio bi ugrožen ako bi uživanje prava stečenih na temelju načela slobode kretanja radnika bilo onemogućeno kada dotična osoba zatraži naknade iz javnih sredstava u skladu s nacionalnim zakonodavstvom države domaćina.
- 16 Zbog toga na prethodno pitanje valja odgovoriti da ako državljanin države članice obavlja na državnom području druge države članice djelatnost koja se sama po sebi može smatrati stvarnom i učinkovitom, činjenica da zahtijeva financijsku pomoć iz javnih sredstava potonje države članice kako bi dopunio dohodak ostvaren od te djelatnosti ne isključuje ga iz odredbi prava Zajednice koje se odnose na slobodno kretanje radnika.

### **Troškovi**

- 17 Troškovi nizozemske i danske vlade te Komisije Europskih zajednica koje su podnijele očitovanja Sudu ne nadoknađuju se. 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.

Slijedom navedenog,

SUD,

odlučujući o pitanju koje mu je uputio Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska) anticipativnom odlukom od 23. travnja 1985., odlučuje:

**Ako državljanin države članice obavlja na državnom području druge države članice djelatnost koja se sama po sebi može smatrati stvarnom i učinkovitom, činjenica da zahtijeva financijsku pomoć iz javnih sredstava potonje države članice kako bi dopunio dohodak ostvaren od te djelatnosti ne isključuje ga iz odredbi prava Zajednice koje se odnose na slobodno kretanje radnika.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 3. lipnja 1986.

[potpisi]

---

(\*) Jezik postupka: nizozemski

RADNI PRIJEVOD