

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

22. svibnja 2008. (*)

„Invalidska mirovina koja se dodjeljuje civilnim žrtvama rata ili represije – Uvjet boravišta na nacionalnom području – Članak 18. stavak 1. UEZ-a”

U predmetu C-499/06,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 234. UEZ-a, koji je uputio Sąd Okręgowy w Koszalinie (Poljska), odlukom od 13. studenoga 2006., koju je Sud zaprimio 8. prosinca 2006., u postupku

Halina Nerkowska

protiv

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik vijeća, G. Arestis, R. Silva de Lapuerta (izvjestiteljica), E. Juhász i J. Malenovský, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Poiares Maduro,

tajnik: R. Grass,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- H. Nerkowska, osobno,
- za Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie, W. Witkowicz, *advokat*,
- za poljsku vladu, E. Ośniecka-Tamecka, u svojstvu agenta,
- za talijansku vladu, I. M. Braguglia, u svojstvu agenta, i W. Ferrante, *avvocato dello Stato*,
- za Komisiju Europskih zajednica, D. Maidani i A. Stobiecka-Kuik, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 28. veljače 2008.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 18. stavka 1. UEZ-a.
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između H. Nerkowske i Zakłada Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie (Zavod za socijalnu sigurnost, podružnica Koszalin) u vezi s odlukom potonjeg da H. Nerkowskoj odbije isplatiti invalidsku mirovinu na osnovi oštećenja zdravlja koje je zbog šestogodišnje deportacije pretrpjela u bivšem Savezu Sovjetskih Socijalističkih Republika (bivši SSSR).

Nacionalno pravo

- 3 Nacionalne propise čine Zakon o mirovinama ratnih i vojnih invalida i njihovih obitelji (Ustawa o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin) od 29. svibnja 1974., kako je izmijenjen (Dz. U. iz 2002., br. 9, pozicija 87) (u daljnjem tekstu: Zakon iz 1974.), i Zakon o borcima i određenim osobama koje su žrtve ratne i poslijeratne represije (Ustawa o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego) od 24. siječnja 1991. (Dz. U. br. 17, pozicija 75).
- 4 Članak 5. Zakona iz 1974. propisuje da se davanja predviđena tim zakonom plaćaju imatelju prava tijekom njegovog boravka na području Republike Poljske, osim ako je zakonom ili međunarodnim sporazumom određeno drukčije.
- 5 U skladu s člankom 3. Zakona iz 1974. te mirovine financira poljska država.
- 6 Na temelju članka 12. stavka 2. Zakona od 24. siječnja 1991. o borcima i određenim osobama koje su žrtve ratne i poslijeratne represije, pravo na novčana davanja i druga prava predviđena Zakonom iz 1974. imaju i osobe koje su svrstane u jednu od skupina invalida zbog invalidnosti povezane posebno s razdobljem provedenim u zatvoru ili internacijskom logoru, ili logoru koji je bio podređen Glavnoj upravi za ratne zarobljenike i internirce (GUPVI) unutar Narodnog komesarijata za unutarnje poslove (NKVD) odnosno, od ožujka 1946., unutar Ministarstva unutarnjih poslova (MVD) bivšeg SSSR-a, ili u logoru koji je bio podređen Odjelu za nadzorne i filtracijske logore unutar NKVD-a odnosno, od ožujka 1946., unutar navedenog Ministarstva vanjskih poslova. Pravo na ta davanja imaju i osobe koje su bile žrtve ratne i poslijeratne represije, to jest osobe koje su zbog svojih političkih, vjerskih i nacionalnih uvjerenja bile prisilno prognane ili deportirane u bivši SSSR. Invalidnošću povezanom s razdobljem deportacije smatra se invalidnost koja je posljedica rana, natučenja i drugih ozljeda ili bolesti nastalih zbog te deportacije.

Glavni postupak i prethodno pitanje

- 7 H. Nerkowska, koja trenutačno ima poljsko državljanstvo, rođena je 2. veljače 1946. na području današnjeg Bjelarus.
- 8 U dobi od tri godine izgubila je roditelje koji su na temelju sudske odluke bili deportirani u Sibir.

- 9 U travnju 1951. H. Nerkowska, njezin brat i njezina teta također su bili deportirani u bivši SSSR. Tamo je živjela u teškim uvjetima do siječnja 1957.
- 10 Nakon skoro šest godina vratila se u Poljsku. Tamo je studirala i po završetku studija radila je kao upravna službenica.
- 11 Godine 1985. napustila je Poljsku i trajno se nastanila u Njemačkoj.
- 12 U listopadu 2000. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie zaprimio je zahtjev H. Nerkowske za dobivanje invalidske mirovine na osnovi oštećenja zdravlja pretrpljenog za vrijeme deportacije.
- 13 Odlukom od 4. listopada 2002. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie priznao je H. Nerkowskoj pravo na mirovinu zbog djelomične nesposobnosti za rad povezane s njezinim boravkom u koncentracijskim logorima, ali je odgodio isplatu tog davanja jer korisnica nije boravila na poljskom državnom području.
- 14 H. Nerkowska osporavala je tu odluku pred Sądom Okręgowy w Koszalinie (Okružni sud u Koszalinu), tražeći da joj prizna pravo na isplatu tražene invalidske mirovine. Taj sud nije prihvatio njezine argumente i odbacio je tužbu presudom od 22. svibnja 2003. izrečenom po završetku dokaznog postupka.
- 15 U rujnu 2006. H. Nerkowska ponovno je podnijela zahtjev za isplatu gore navedenog davanja. U prilog svojem zahtjevu navela je da je Republika Poljska pristupila Europskoj uniji 1. svibnja 2004. i time preuzela pravo Zajednice u unutarnje pravo Poljske.
- 16 Nakon upravnog postupka, Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie donio je 14. rujna 2006. odluku koja je predmet glavnog postupka i odbio je H. Nerkowskoj isplatu invalidske mirovine u vezi s pravom koje joj je prethodno priznao, zato što H. Nerkowska nije imala boravište na području Republike Poljske.
- 17 H. Nerkowska osporavala je tu odluku pred sudom koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku, tražeći da se odluka tako izmjeni da joj se isplaćuje invalidska mirovina. Navela je da, s obzirom na to da je Republika Poljska pristupila Europskoj uniji, njezino sadašnje mjesto boravišta ne može biti prepreka isplati tog davanja.
- 18 U tim je okolnostima Sąd Okręgowy w Koszalinie odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Je li članku 18. UEZ-a, kojim se građanima Europske unije jamči pravo slobodnog kretanja i boravka na državnom području država članica, protivna primjena nacionalnih odredaba utvrđenih u članku 5. [Zakona iz 1974.] budući da isplatu mirovine zbog nesposobnosti za rad povezane s boravkom u koncentracijskim logorima uvjetuju ispunjavanjem uvjeta da osoba koja na nju ima pravo mora imati boravište na državnom području Republike Poljske?”

O prethodnom pitanju

- 19 Sud koji je uputio zahtjev svojim pitanjem u biti pita treba li članak 18. stavak 1. UEZ-a tumačiti u smislu da mu je protivno zakonodavstvo države članice na temelju kojeg ta država svojem državljaninu odbija isplatu davanja koje se dodjeljuje civilnim žrtvama rata ili represije iako je odlukom nadležnog tijela tom državljaninu priznato pravo na takvo davanje, samo zato što taj državljanin nema uobičajeno boravište na državnom području predmetne države članice, nego na području druge države članice.
- 20 U tom pogledu najprije valja utvrditi ulazi li situacija poput one o kojoj je riječ u glavnom predmetu u područje primjene prava Zajednice, a posebno članka 18. stavka 1. UEZ-a.

Primjenjivost članka 18. stavka 1. UEZ-a

- 21 Prvo, što se tiče područja primjene navedene odredbe *ratione personae*, dovoljno je utvrditi da je u skladu s člankom 17. stavkom 1. UEZ-a svaka osoba koja ima državljanstvo neke države članice građanin Unije. Osim toga, stavkom 2. istog članka statusu građana Unije pripisuju se prava i dužnosti predviđeni Ugovorom o EZ-u, uključujući i one iz članka 18. stavka 1. UEZ-a (presuda od 26. listopada 2006., Tas-Hagen i Tas, C-192/05, Zb., str. I-10451., t. 18.).
- 22 Kao poljska državljanka, H. Nerkowska uživa status građanina Unije u skladu s člankom 17. stavkom 1. UEZ-a te stoga, prema potrebi, može ostvarivati prava priznata onima koji imaju takav status, a osobito pravo slobodnog kretanja i boravka predviđeno člankom 18. stavkom 1. UEZ-a.
- 23 Drugo, što se tiče područja primjene članka 18. stavka 1. UEZ-a *ratione materiae*, valja istaknuti da na trenutačnom stupnju razvoja prava Zajednice davanje, poput onoga o kojemu je riječ u glavnom postupku, čija je svrha obešteti civilne žrtve rata ili represije za pretrpljena psihička i tjelesna oštećenja, pripada u nadležnost država članica (gore navedena presuda Tas-Hagen i Tas, t. 21.).
- 24 Međutim, države članice moraju izvršavati tu svoju nadležnost u skladu s pravom Zajednice, posebno s odredbama Ugovora koje se tiču prava na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica, koje je priznato svim građanima Unije (gore navedena presuda Tas-Hagen i Tas, t. 22.).
- 25 Nadalje, utvrđeno je da građanstvo Unije, ustanovljeno člankom 17. UEZ-a, nema za cilj proširiti područje primjene Ugovora *ratione materiae* na unutarne situacije koje nemaju nikakvih poveznica s pravom Zajednice (presude od 5. lipnja 1997., Uecker i Jacquet, C-64/96 i C-65/96, Zb., str. I-3171., t. 23. i od 2. listopada 2003., Garcia Avello, C-148/02, Zb., str. I-11613., t. 26. te gore navedena presuda Tas-Hagen i Tas, t. 23.).
- 26 Međutim, Sud je već presudio da se u situacije koje ulaze u područje primjene prava Zajednice *ratione materiae* ubrajaju i one koje se tiču ostvarivanja temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorom, kao i one kod kojih je riječ o pravu na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica kako je utvrđeno člankom 18. UEZ-a (presude od 15. ožujka 2005., Bidar, C-209/03, Zb., str. I-2119., t. 33. i od 12. srpnja 2005., Schempp, C-403/03, Zb., str. I-6421., t. 17. i 18.).

- 27 U predmetnom slučaju valja utvrditi da situacija poput one u kojoj se nalazi H. Nerkowska ulazi u pravo građana Unije na slobodno kretanje i boravak u državama članicama. Uspostavivši boravište u Njemačkoj tužiteljica u glavnom postupku ostvarila je pravo koje je člankom 18. stavkom 1. UEZ-a dodijeljeno svakom građaninu Unije, a to je pravo na slobodno kretanje i boravak na području države članice različite od one čiji je državljanin.
- 28 Nadalje, iz spisa što ga je Sudu dostavio sud koji je uputio zahtjev jasno proizlazi da je H. Nerkowskoj isplata dodijeljene joj invalidske mirovine odbijena samo zbog toga što je uspostavila boravište u Njemačkoj.
- 29 Iz gore navedenog proizlazi da se situacija u kojoj H. Nerkowska ostvaruje slobodu koja je priznata pravnim poretom Zajednice, pri čemu to ostvarivanje utječe na njezino pravo na isplatu davanja predviđenog nacionalnim zakonodavstvom, ne može smatrati čisto unutarnjom situacijom koja nema nikakvu poveznicu s pravom Zajednice.
- 30 Potrebno je stoga ispitati treba li članak 18. stavak 1. UEZ-a, koji se primjenjuje na situaciju poput one iz glavnog postupka, tumačiti tako da mu je protivno nacionalno zakonodavstvo koje propisuje da primatelj invalidske mirovine koja se isplaćuje civilnim žrtvama rata ili represije mora imati boravište na državnom području države članice koja dodjeljuje takvo davanje.

Uvjet boravišta

- 31 Što se tiče područja primjene članka 18. stavka 1. UEZ-a, Sud je već presudio da Ugovorom otvorene mogućnosti u području slobodnog kretanja ne bi naime mogle razviti svoj puni učinak ako bi se od njihova korištenja državljanina neke države članice moglo odvratiti preprekama njegovom boravku u državi članici domaćinu slijedom pravnog propisa države njegovog podrijetla koji negativne posljedice za tog građanina veže uz samu činjenicu da je te mogućnosti iskoristio (presuda od 29. travnja 2004., Pusa, C-224/02, Zb., str. I-5763., t. 19., i gore navedena presuda Tas-Hagen i Tas, t. 30.).
- 32 Nacionalni propis koji dovodi pojedine vlastite državljane u nepovoljniji položaj samo zbog toga što su oni ostvarivali slobodu kretanja i boravka u drugoj državi članici predstavlja ograničenje sloboda koje su člankom 18. stavkom 1. UEZ-a priznate svim građanima Unije (presuda od 18. srpnja 2006., De Cuyper, C-406/04, Zb., str. I-6947., t. 39., i gore navedena presuda Tas-Hagen i Tas, t. 31.).
- 33 Zakon iz 1974. predstavlja takvo ograničenje. Uvjetujući isplatu invalidske mirovine ustanovljene za civilne žrtve rata ili represije time da primatelji moraju imati boravište na nacionalnom području, spomenuti zakon može poljske državljane koji su u situaciji poput one u kojoj se nalazi tužiteljica u glavnom postupku odvratiti od toga da koriste svoje pravo slobodnog kretanja i boravka u drugoj državi članici osim Poljske.
- 34 Nacionalni se propis koji nameće takvo ograničenje u vezi s izvršavanjem sloboda vlastitih državljana može, prema pravu Zajednice, opravdati jedino ako počiva na objektivnim razlozima od općeg interesa koji su neovisni o državljanstvu osoba u

pitanju i ako je proporcionalan legitimnom cilju koji se nacionalnim pravom želi postići (gore navedene presude De Cuyper, t. 40., i Tas-Hagen i Tas, t. 33.).

- 35 Što se tiče prvog uvjeta, iz očitovanja koja su Sudu podnijeli kako tuženik u glavnom postupku tako i poljska vlada proizlazi da ograničenje predviđeno Zakonom iz 1974. proizlazi zapravo iz želje poljskog zakonodavca da obvezu solidarnosti prema civilnim žrtvama rata ili represije ograniči samo na one osobe kod kojih postoji veza s poljskim narodom. Uvjet boravišta bio bi stoga izraz stupnja integracije takvih žrtava u poljsko društvo.
- 36 Nadalje, tuženik u glavnom postupku i poljska vlada ističu da samo takav uvjet boravišta kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku osigurava mogućnost provjere je li se situacija primatelja predmetnog davanja toliko promijenila da to može utjecati na njegovo pravo na to davanje. U tom smislu naglašavaju da nemogućnost korištenja upravne i medicinske pomoći drugih država članica, koja je za davanja iz socijalne sigurnosti predviđena Uredbom Vijeća (EEZ) br. 1408/71 od 14. lipnja 1971. o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe, samozaposlene osobe i članove njihovih 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.), onemogućuje da nadzor koji provode nadležna poljska tijela bude djelotvoran i učinkovit. Oni isto tako tvrde da druge, manje restriktivne mjere ne bi bile toliko učinkovite koliko uvjet boravišta.
- 37 Točno je da želja da se osigura postojanje veze između društva predmetne države članice i primatelja davanja kao i potreba da se provjeri ispunjava li potonji i dalje uvjete za dodjelu tog davanja predstavljaju objektivne razloge od općeg interesa koji opravdavaju to da uvjeti dodjele ili isplate davanja mogu utjecati na slobodu kretanja građana te države članice.
- 38 Što se tiče zahtjeva za postojanje veze s društvom predmetne države članice, Sud je utvrdio da, u slučaju davanja poput onoga o kojemu je riječ u glavnom postupku, koje nije uređeno pravom Zajednice, države članice imaju široku marginu prosudbe kod određivanja kriterija procjene takve veze, pri čemu su dužne poštovati granice koje nameće pravo Zajednice (gore navedena presuda Tas-Hagen i Tas, t. 36.).
- 39 Legitimno je dakle da država članica može, postavljanjem uvjeta povezanih s državljanstvom ili boravištem predmetne osobe, ograničiti isplatu odštete na koju imaju pravo civilne žrtve rata ili represije na osobe za koje se smatra da imaju određeni stupanj veze s društvom te države članice.
- 40 Međutim, iako se ograničenje istaknuto u točki 33. ove presude može opravdati objektivnim razlozima od općeg interesa poput onih koji su navedeni u prethodnoj točki, ono ne smije biti neproporcionalno u odnosu na cilj koji se želi postići.
- 41 Kao prvo, što se tiče uvjeta neprekidnog boravišta na nacionalnom području tijekom cijelog razdoblja isplaćivanja navedenog davanja, koji se smatra elementom koji povezuje civilne žrtve rata ili represije s poljskim društvom, treba ustvrditi da, iako je točno da je boravište kriterij koji ukazuje na postojanje takve veze, takav uvjet, u okolnostima poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, ipak prekoračuje ono što je nužno za postizanje zadanog cilja.

- 42 Naime, utvrđeno je da H. Nerkowska ima poljsko državljanstvo i da je živjela u Poljskoj više od 20 godina tijekom kojih je tamo studirala i radila.
- 43 Činjenica da je osoba državljanin države članice koja dodjeljuje davanje o kojemu je riječ u glavnom postupku i da je živjela u toj državi više od 20 godina tijekom kojih je tamo studirala i radila dovoljan je dokaz postojanja veze između te države i primatelja navedenog davanja. U tim uvjetima zahtjev da se boravište ima tijekom cijelog razdoblja plaćanja predmetnog davanja treba smatrati neproporcionalnim budući da prekoračuje ono što je potrebno da bi se moglo jamčiti da takva veza postoji.
- 44 Kao drugo, što se tiče argumenta prema kojem je uvjet boravišta jedino sredstvo da se provjeri ispunjava li primatelj invalidske mirovine i dalje uvjete za njezinu dodjelu, dovoljno je odgovoriti da se ne može opravdano tvrditi da se zadani cilj ne bi mogao postići drugim sredstvima koja su isto toliko učinkovita, premda manje restriktivna.
- 45 Naime, ako medicinska ili upravna kontrola zahtijeva da primatelj davanja poput onog o kojemu je riječ u glavnom postupku bude prisutan na području predmetne države članice, ništa se ne protivi tome da ta država članica zatraži od tog primatelja davanja da dođe u tu državu radi takve kontrole, uključujući i pod prijetnjom obustave isplate davanja u slučaju neopravdanog odbijanja od strane navedenog korisnika.
- 46 Prema tome, uvjet boravišta poput onog o kojemu je riječ u glavnom postupku prekoračuje ono što je potrebno za postizanje cilja da se provjeri ispunjava li primatelj davanja i dalje uvjete za njegovu dodjelu te stoga nije u skladu s načelom proporcionalnosti iz točaka 34. i 35. ove presude.
- 47 Uzimajući u obzir prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti da članak 18. stavak 1. UEZ-a treba tumačiti na način da mu je protivno zakonodavstvo države članice na temelju kojeg davanje koje se dodjeljuje civilnim žrtvama rata ili represije ona općenito i u svim okolnostima odbija isplaćivati svojim državljanima samo zato što tijekom cijelog razdoblja isplaćivanja tog davanja ne borave na području te države nego na području druge države članice.

Troškovi

- 48 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 (četvrto vijeće) odlučuje:

Članak 18. stavak 1. UEZ-a treba tumačiti na način da mu je protivno zakonodavstvo države članice na temelju kojeg davanje koje se dodjeljuje civilnim žrtvama rata ili represije ona općenito i u svim okolnostima odbija isplaćivati svojim državljanima samo zato što tijekom cijelog razdoblja isplaćivanja tog davanja ne borave na području te države nego na području druge države članice.

[Potpisi]

* Jezik postupka: poljski.

RADNI PRIJEVOD