Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
PRIITA PIKAMÄEA
od 2. lipnja 2022.[1]

Predmet C-199/21

DN
protiv
Finanzamt Österreich

(zahtjev za prethodnu odluku koji je postavio Bundesfinanzgericht (Savezni financijski sud, Austrija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Socijalna sigurnost – Uredba (EZ) br. 987/2009 – Članak 60. stavak 1. treća rečenica – Zakonodavstvo države članice kojim se predviđa dodjela obiteljski davanja roditelju s kojim dijete živi – Nekorištenje prava roditelja koji ima pravo zatražiti davanja – Obveza uzimanja u obzir zahtjeva koji je podnio drugi roditelj – Doseg te obveze na zahtjev za povrat obiteljskih davanja priznatih drugom roditelju”

I. Uvod

1. U ovom predmetu, Bundesfinanzgericht (Savezni financijski sud, Austrija) uputio je Sudu zahtjev za prethodnu odluku koji se odnosi, među ostalim, na tumačenje odredbi koje su za primjenu članaka 67. i 68. Uredbe (EZ) br. 883/2004[2] predviđene Uredbom (EZ) br. 987/2009[3].

2. Konkretnije, u četvrtom i petom pitanju, na koja se odnosi ovo mišljenje, od Suda se traži da pojasni smisao i doseg članka 60. stavka 1. treće rečenice Uredbe br. 987/2009 čijim se odredbama predviđa da, kad osoba koja ima pravo zatražiti obiteljska davanja ne iskoristi svoje pravo, nadležna ustanova treba uzeti u obzir zahtjev koji je podnijela jedna od osoba na koju se odnosi navedeni tekst.

[1] Izvorni jezik: francuski

[2] Uredba 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.)

[3] Uredba 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.)

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Uredba br. 883/2004

3. U skladu s člankom 1. Uredbe br. 883/2004:

„U smislu ove Uredbe:

[…]

(i) ‚član obitelji' znači

[…]

3. Ako se prema zakonodavstvu koje se primjenjuje na temelju prethodnih podstavaka 1. i 2. osoba smatra članom obitelji i članom kućanstva samo ako živi u istom kućanstvu kao i osigurana osoba ili umirovljenik, ovaj se uvjet smatra ispunjenim ako osoba na koju se to odnosi uglavnom ovisi o osiguranoj osobi ili umirovljeniku;

[…]

(q) ‚nadležna ustanova' znači:

i. ustanova kod koje je određena osoba osigurana u vrijeme podnošenja zahtjeva za davanje;

[…]

(s) ‚nadležna država članica' znači država članica u kojoj se nalazi nadležna ustanova;

[…]

(z) ‚obiteljsko davanje' znači sva davanja u naravi ili novčana davanja namijenjena podmirivanju obiteljskih troškova, isključujući predujmove davanja za uzdržavanje i posebne doplatke za rođenje i usvajanje djeteta spomenute u Prilogu I."

4. Članak 2. stavak 1. te uredbe glasi kako slijedi:

„Ova se Uredba primjenjuje na državljane države članice, osobe bez državljanstva i izbjeglice koje borave u državi članici na koje se primjenjuje ili se primjenjivalo zakonodavstvo jedne ili više država članica, kao i na članove njihovih obitelji i nadživjele osobe."

5. Članak 3. navedene uredbe glasi:

„1. Ova se Uredba primjenjuje na sve zakonodavstvo s obzirom na sljedeće grane socijalne sigurnosti:

[…]

(j) obiteljska davanja.

[…]”

6. Člankom 7. te uredbe određuje se:

„Ako ovom Uredbom nije drugačije predviđeno, novčana davanja koja se isplaćuju na temelju zakonodavstva jedne ili više država članica ili na temelju ove Uredbe ne podliježu nikakvom smanjenju, izmjeni, obustavi, ukidanju ili pljenidbi po računu zbog činjenice da korisnik ili članovi njegove obitelji koji borave u državi članici različitoj od one u kojoj se nalazi ustanova nadležna za pružanje davanja.”

7. Člankom 67., u poglavlju 8. glave III Uredbe br. 883/2004, naslovljenim „Članovi obitelji koji borave u drugoj državi članici”, određuje se:

„Osoba ima pravo na obiteljska davanja u skladu sa zakonodavstvom nadležne države članice, uključujući i davanja za članove svoje obitelji koji borave u drugoj državi članici, kao da borave u prvoj državi članici. Međutim, umirovljenik ima pravo na obiteljska davanja u skladu sa zakonodavstvom države članice koja je nadležna za njegovu mirovinu.”

8. Članak 68. te uredbe, koji se nalazi u istom poglavlju 8., naslovljen „Pravila prednosti u slučaju preklapanja”, glasi:

„1. Ako su tijekom istog razdoblja i za iste članove obitelji predviđena davanja na temelju zakonodavstva više od jedne države članice, primjenjuju se sljedeća pravila prednosti:

(a) u slučaju davanja koje može priznati više država članica po različitim osnovama, redoslijed prioriteta je sljedeći: prvo, prava koja postoje po osnovi djelatnosti u svojstvu zaposlene ili samozaposlene osobe, drugo, prava koja postoje po osnovi korištenja mirovine i na kraju prava stečena po osnovi boravišta;

(b) u slučaju davanja koje može priznati više država članica po istoj osnovi, redoslijed prednosti utvrđuje se pomoću sljedećeg kriterija supsidijarnosti:

[…]

ii. u slučaju prava koja postoje po osnovi korištenja mirovina: mjesto boravišta djece, pod uvjetom da se mirovina isplaćuje na temelju njezinog zakonodavstva, i nadalje, po potrebi, najduže razdoblje osiguranja ili boravišta na temelju zakonodavstava u sukobu;

[…]

2. U slučaju preklapanja prava, obiteljska se davanja pružaju prema zakonodavstvu koje je određeno prema pravilima prednosti u skladu sa stavkom 1. Prava na obiteljska davanja na temelju drugog zakonodavstva ili zakonodavstava u sukobu obustavljaju se do visine iznosa utvrđenog prvim zakonodavstvom, a omogućava se stjecanje dodatka u visini razlike koja po potrebi prelazi ovaj iznos. Međutim, stjecanje takvog dodatka u visini razlike ne treba omogućiti za djecu koja borave u drugoj državi članici kada se pravo na to davanje temelji isključivo na boravištu.

[…]

9. Članak 68.a[4] te uredbe, koji je dio istog poglavlja 8., naslovljen „Pružanje davanja” glasi:

„U slučaju da osoba kojoj bi se obiteljska davanja trebala pružiti radi uzdržavanja članova obitelji ne koristi ta davanja, nadležna će ustanova svoje zakonske obveze ispuniti tako što će ta davanja pružiti fizičkoj ili pravnoj osobi koja u stvarnosti uzdržava članove obitelji, na zahtjev i posredstvom podružnice ustanove u državi članici njihovog boravišta ili ustanove koju je odredilo, odnosno tijela koje je imenovalo nadležno tijelo u državi članici njihovog boravišta.”

2. Uredba (EZ) br. 987/2009

10. U skladu s člankom 60. stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 987/2009:

„Zahtjev za obiteljska davanja upućuje se nadležnoj ustanovi. Za potrebe primjene članaka 67. i 68. [Uredbe br. 883/2004], u obzir se uzima situacija čitave obitelji kao da se na sve uključene osobe primjenjivalo zakonodavstvo dotične države članice i kao da su tamo imale boravište, posebno u pogledu prava osobe da zatraži takva davanja. Ako osoba koja ima pravo zatražiti davanja ne iskoristi svoje pravo, nadležna ustanova države članice čije se zakonodavstvo primjenjuje uzima u obzir zahtjev za obiteljska davanja koji je podnio drugi roditelj, osoba koja je izjednačena s roditeljem ili osoba ili ustanova koja nastupa u svojstvu skrbnika djeteta ili djece.”

B. Austrijsko pravo

11. Člankom 2. Bundesgesetza betreffend den Familienlastenausgleich durch Beihilfen (Savezni zakon o naknadi obiteljskih troškova kroz doplatke) od 24. listopada 1967. (BGBl. 376/1967, u daljnjem tekstu: FLAG), u verziji primjenjivoj na glavni postupak, određuje se:

„1. Osobe koje imaju prebivalište ili uobičajeno boravište na saveznom području imaju pravo na obiteljske doplatke,

[…]

(b) za punoljetnu djecu koja još nisu navršila 24 godine i koja pohađaju strukovno osposobljavanje

[…]

2. Osoba čijem kućanstvu pripada dijete iz stavka 1. ima pravo na obiteljska davanja. Osoba čijem kućanstvu dijete ne pripada, ali koja pretežno snosi troškove uzdržavanja djeteta, ima pravo na obiteljska davanja ako nijedna druga osoba nema pravo na njih na temelju prve rečenice tog stavka.

3. U smislu ovog odjeljka ‚djeca osobe’ znači:

(a) njezini potomci,

[…]

[4] Taj članak unesen je u Uredbu br. 883/2004 člankom 1. točkom 18. Uredbe br. 988/2009 (EZ) od 16. rujna 2009. o izmjeni Uredbe br. 883/2004 (SL 2009., L 284, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 213.).

5. Dijete pripada kućanstvu određene osobe ako dijeli stan s tom osobom koji čini jedno kućanstvo. Neće se smatrati da je pripadnost kućanstvu prestala

(a) ako dijete samo privremeno boravi izvan zajedničkog stana.

[…]”

12. Članak 26. stavak 1. FLAG-a glasi:

„Tko je pogrešno primao obiteljske naknade, mora vratiti predmetne iznose”.

III. Činjenice iz kojih proizlazi spor, glavni postupak i prethodna pitanja

13. DN, rođen u Poljskoj, od 2001. austrijski je državljanin i od te godine boravi u Austriji. Bio je u braku do 2011. s poljskom državljankom i u toj zajednici 1991. rođena je kći, također poljska državljanka.

14. Od 2011. DN od nadležnih poljskih i austrijskih ustanova prima prijevremenu starosnu mirovinu izračunanu na temelju uzastopnih razdoblja osiguranja u Poljskoj i Austriji.

15. Između siječnja i kolovoza 2013. DN je zatražio i primao obiteljska davanja u obliku kompenzacijske naknade i poreznog odbitka, koje je austrijska porezna uprava odobrila za njegovu kćer. DN je svoja davanja prosljeđivao svojoj kćeri koja je studirala u Poljskoj. DN-ova bivša supruga nije podnijela zahtjev za dodjelu navedenih davanja.

16. Tijekom istog razdoblja u Poljskoj se nije isplaćivalo nikakvo obiteljsko davanje jer su DN-ova sredstva premašivala prihode predviđene zakonodavstvom te države članice za korištenje takvih davanja.

17. Odlukom od 12. studenoga 2014. austrijska porezna uprava zatražila je povrat kompenzacijskih naknada i poreznih odbitaka odobrenih DN-u uz obrazloženje da zbog primanja prijevremene starosne mirovine iz Poljske i mjesta boravišta njegove kćeri u toj državi, u skladu s pravilima prednosti iz članka 68. stavka 1. Uredbe br. 883/2004, Austrija ima samo supsidijarnu nadležnost za pružanje obiteljskih davanja. Porezna uprava usto tvrdi da na temelju članka 2. stavka 2. FLAG-a samo majka koja boravi u Poljskoj sa svojom kćeri ima pravo na austrijska obiteljska davanja, pri čemu se poziva na alternativni razlog za povrat. Iz toga zaključuje da na temelju članka 26. stavka 1. FLAG-a treba tražiti povrat tih davanja od oca čak i ako majka koja je imala pravo podnijeti zahtjev, više ne može dobiti njihovu isplatu s obzirom na protek razdoblja s retroaktivnim učinkom.

18. DN je podnio tužbu protiv te odluke Bundesfinanzgerichtu (Savezni financijski sud), pri čemu je tvrdio da mu je Austrija dužna isplatiti obiteljska davanja na temelju članka 68. stavka 2. Uredbe br. 883/2004 u vezi s relevantnim odredbama FLAG-a.

19. U tim je okolnostima, Bundesfinanzgericht (Savezni financijski sud) 19. ožujka 2021. odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li izraz ‚državˈ[a] članic[a] koja je nadležna za […] mirovinu' iz članka 67. druge rečenice Uredbe [br. 883/2004] tumačiti na način da se njime obuhvaća ona država članica koja je prethodno kao država zaposlenja bila nadležna za obiteljska davanja i koja je sad obvezna isplaćivati mirovinu, pravo na koju se temelji na prethodnom ostvarivanju prava na slobodu kretanja radnika na njezinu državnom području?

2. Treba li tekst članka 68. stavka 1. točke (b) podtočke ii. Uredbe br. 883/2004 ‚prava koja postoje po osnovi korištenja mirovina' tumačiti na način da pravo na obiteljska davanja nastaje po osnovi korištenja mirovine ako se, kao prvo, odredbama prava Unije ili država članica korištenje mirovine predviđa kao materijalni uvjet za stjecanje prava na obiteljska davanja, i kao drugo, ako je osim toga materijalni uvjet korištenja mirovine činjenično doista ispunjen tako da ‚jednostavno korištenje mirovine' nije obuhvaćeno člankom 68. stavkom 1. točkom (b) podtočkom ii. Uredbe br. 883/2004, a predmetnu državu članicu sa stajališta prava Unije ne treba smatrati ‚državom nadležnom za mirovinu'?

3. Ako je za tumačenje izraza ‚država nadležna za mirovinu' dovoljno jednostavno korištenje mirovine:

   U slučaju korištenja starosne mirovine na koju je pravo ostvareno u okviru primjene propisâ o prekograničnim radnicima i prije toga obavljanjem djelatnosti kao zaposlene osobe u državi članici u razdoblju tijekom kojeg samo država boravišta ili obje države još nisu bile države članice Unije ili Europskog gospodarskog prostora, treba li tekst ‚omogućava se stjecanje dodatka u visini razlike koja po potrebi prelazi ovaj iznos' iz drugog dijela druge rečenice članka 68. stavka 2. Uredbe br. 883/2004 s obzirom na presudu Suda od 12. lipnja 1980., Laterza (733/79, EU:C:1980:156), tumačiti na način da su prema pravu Unije obiteljska davanja zajamčena u najvećoj mogućoj mjeri čak i u slučaju korištenja mirovine?

4. Treba li članak 60. stavak 1. treću rečenicu Uredbe br. 987/2009 tumačiti na način da mu se protivi članak 2. stavak 5. FLAG-a 1967. u skladu s kojim, u slučaju razvoda, pravo na obiteljska davanja i porezni odbitak za dijete pripada roditelju koji vodi brigu o kućanstvu sve dok je dijete koje je punoljetno i koje studira dio njegova kućanstva, čak i ako taj roditelj nije predao zahtjev ni u državi boravišta ni u državi nadležnoj za mirovinu tako da drugi roditelj, koji u Austriji živi kao umirovljenik i koji zapravo jedini snosi teret financijskog uzdržavanja djeteta, izravno na temelju članka 60. stavka 1. treće rečenice Uredbe br. 987/2009 može podnijeti zahtjev za obiteljska davanja i porezni odbitak za dijete ustanovi države članice čije zakonodavstvo ima prednost u primjeni?

5. Treba li članak 60. stavak 1. treću rečenicu Uredbe br. 987/2009 osim toga tumačiti na način da je u svrhu opravdanja statusa stranke osobe zaposlene u Uniji u postupku u pogledu obiteljskih davanja također potrebno i da taj radnik pretežno snosi teret uzdržavanja u smislu članka 1. točke (i) treće podtočke Uredbe br. 883/2004?

6. Treba li odredbe o savjetovanju u skladu s člankom 60. Uredbe br. 987/2009 tumačiti na način da ustanove predmetnih država članica trebaju provesti takvo savjetovanje ne samo u slučaju dodjele obiteljskih davanja, nego i u slučaju zahtjeva za povrat obiteljskih davanja?"

IV. Postupak pred Sudom

20. Pisana očitovanja podnijele su češka vlada i Europska komisija.

V. Pravna analiza

21. U skladu sa zahtjevom Suda, u ovom ću se mišljenju usredotočiti na četvrto i peto pitanje.

A. Preoblikovanje pitanjâ

22. Svojim četvrtim i petim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti želi znati protivi li se odredbama članka 60. stavka 1. treće rečenice Uredbe br. 987/2009 nacionalni propis, kao što je onaj u glavnom postupku, kojim se pravo na obiteljska davanja priznaje roditelju koji živi s djetetom, tako da, čak i ako taj roditelj nije podnio zahtjev za dodjelu, drugi roditelj koji stvarno sam snosi teret uzdržavanja dijete, ne može imati pravo na isplatu navedenih davanja.

23. Stoga, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, valja utvrditi proizlazi li, u okolnostima kao što su one u glavnom postupku, za drugog roditelja pravo na obiteljska davanja iz navedenog članka.

24. U tom pogledu, čini mi se da presuda Trapkowski [5] može pružiti elemente odgovora sudu koji je uputio zahtjev. U obrazloženju te odluke, Sud je najprije podsjetio na to da se u uredbama br. 987/2009 i br. 883/2004 ne određuje koje osobe imaju pravo na obiteljska davanja [6], iako se njima propisuju pravila koja omogućuju utvrđenje osoba koje imaju pravo tražiti ta davanja [7]. Sud je potom istaknuo da iz teksta i iz strukture članka 60. stavka 1. treće rečenice Uredbe br. 987/2009 proizlazi da je potrebno razlikovati podnošenje zahtjeva za obiteljska davanja od prava na isplatu takvih davanja [8]. I dalje u skladu s navedenim člankom, naglasio je da, iako je za aktiviranje obveze nadležne ustanove države članice da uzme u obzir zahtjev drugog roditelja dovoljno da osobe koje mogu zatražiti obiteljska davanja podnesu zahtjev za takva davanja , pravo Unije ne priječi da takva ustanova, primjenjujući nacionalno pravo, zaključi da je osoba koja ima pravo na obiteljska davanja za dijete osoba koja nije podnijela zahtjev za njih [9].

25. Iz te sudske prakse proizlazi da se člankom 60. stavkom 1. trećom rečenicom Uredbe br. 987/2009 državi članici uopće ne nalaže da dodijeli davanje „drugom roditelju" kad roditelj koji ima pravo zatražiti obiteljska davanja nije iskoristio svoje pravo. Slijedom toga, navedenom se tekstu ni na koji način ne protivi to da, u okolnostima kao što su one u glavnom postupku, nadležna austrijska ustanova odbije, s obzirom na uvjete dodjele, zahtjev za dodjelu navedenih davanja koji je podnio DN.

26. Međutim, napominjem da u ovom sporu problematika nije stvarno slična onoj koja se razmatra u presudi Trapkowski, s obzirom na to da je, kao prvo, nadležna austrijska ustanova prihvatila zahtjev koji je podnio DN za svoju kćer. Tek je nakon toga navedena uprava zahtijevala povrat iznosa koji odgovaraju obiteljskim davanjima dodijeljenima DN-u, pri čemu se, kao

[5] Presuda od 22. listopada 2015. (C-378/14, u daljnjem tekstu: presuda Trapkowski, EU:C:2015:720)

[6] Sud je pojasnio da iz teksta članka 67. Uredbe br. 883/2004 jasno proizlazi da se osobe koje imaju pravo na socijalna davanja utvrđuju u skladu s nacionalnim pravom (vidjeti presudu od Trapkowski, t. 44.).

[7] Presuda Trapkowski, t. 43.

[8] Presuda Trapkowski, t. 46.

[9] Presuda Trapkowski, t. 47. i 48.

alternativni razlog za povrat, oslonila na nacionalne odredbe kojima se predviđa, s jedne strane, da se obiteljska davanja pružaju osobi čijem kućanstvu pripada dijete i s druge strane, da onaj tko je pogrešno primio navedene naknade, mora vratiti njihov iznos. Stoga je na sudu koji je uputio zahtjev da odluči o relevantnosti tih tužbenih razloga kako bi odlučio o zahtjevu za povrat obiteljskih davanja koji je podnijela porezna uprava.

27. Tumačenje odredbi članka 60. stavka 1. treće rečenice Uredbe br. 987/2009 može imati odlučujući utjecaj na rješenje spora jer je u ovom slučaju austrijska porezna uprava, s obzirom na to da majka nije podnijela zahtjev, uzela u obzir zahtjev koji je podnio otac te mu je odobrila obiteljska davanja za dijete. Drugim riječima, sud koji je uputio zahtjev trebat će utvrditi protivi li se navedenim odredbama, u takvim okolnostima, zakonodavstvo kojim se omogućuje povrat obiteljskih davanja isplaćenih DN-u za njegovo dijete.

28. Čini mi se da je u tim okolnostima, kako bi se sudu koji je uputio zahtjev dao koristan odgovor za rješenje spora, potrebno preoblikovati pitanja koja je taj sud uputio Sudu [10].

29. Stoga predlažem Sudu da preoblikuje četvrto i peto pitanje na sljedeći način:

„Treba li članak 60. stavak 1. treću rečenicu Uredbe br. 987/2009 tumačiti na način da mu se protivi nacionalno zakonodavstvo kojim se, u slučaju kada osoba koja ima pravo zatražiti ta davanja ne iskoristi svoje pravo, omogućuje povrat obiteljskih davanja odobrenih jednoj od osoba iz tog teksta čiji je zahtjev nadležna ustanova uzela u obzir?”

B. Preoblikovana pitanja

30. Stoga tako preoblikovana pitanja podrazumijevaju tumačenje odredbi članka 60. stavka 1. treće rečenice Uredbe br. 987/2009. Budući da je ta uredba donesena radi provedbe Uredbe br. 883/2004, čini mi se potrebnim shvatiti predmet i svrhu pravila utvrđenih u području obiteljskih davanja, propisanih tom drugom uredbom. U ovom mi se slučaju taj pristup čini tim potrebniji jer, prema sudskoj praksi Suda, smisao i doseg članka 60. stavka 1. Uredbe br. 987/2009 treba, zbog toga što se u njemu upućuje na članke 67. i 68. Uredbe br. 883/2004, razmotriti u odnosu na odredbe potonjih članaka [11].

31. Kako bi se zajamčila sloboda kretanja radnika kako je ona utvrđena u članku 45. UFEU-a, člankom 48. tog ugovora u biti se predviđa uspostavljanje sustava koordinacije sustava socijalne sigurnosti. Najprije organizirana odredbama Uredbe br. 1408/71 [12], čiji su mehanizmi postali previše složeni [13], koordinacija sustava socijalne sigurnosti sad je uređena Uredbom br. 883/2004. Kao što se to navodi u njezinoj uvodnoj izjavi 4. [14], ta uredba, poput Uredbe br. 1408/71 [15], nema za cilj usklađivanje sustava socijalne sigurnosti nego samo osiguranje njihove koordinacije.

[10] Vidjeti u tom smislu presudu od 6. listopada 2021., W.Ż. ((Vijeće za izvanrednu kontrolu i javne poslove pri vrhovnom sudu – Imenovanje) (C-487/19, EU:C:2021:798, t. 68. i navedena sudska praksa).

[11] Presuda od 18. rujna 2019., Moser (C-32/18, EU:C:2019:752, t. 34.)

[12] Uredba Vijeća od 14. lipnja 1971. o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe, samozaposlene osobe i njihove obitelji koji se kreću unutar Zajednice (SL 1971., L 149, str. 2.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 5., str. 7.)

[13] U tom smislu, u uvodnoj izjavi 3. Uredbe br. 883/2004 naglašava se da su „pravila Zajednice za koordinaciju” „složena i duga” i da ih je nužno zamijeniti radi „moderniziranja i pojednostavljivanja”.

[14] Uvodnom izjavom 4. Uredbe br. 883/2004 određuje se: „Potrebno je poštovati posebne značajke nacionalnih zakonodavstava o socijalnoj sigurnosti te izraditi samo sustav koordinacije.”

[15] Vidjeti u tom smislu presudu od 26. rujna 2000., Engelbrecht (C-262/97, EU:C:2000:492, t. 35. i 36. i navedenu sudsku praksu).

32. Kako bi se taj cilj ostvario, Uredbom br. 883/2004 osobito se predviđaju pravila o sukobu zakona koja omogućuju da se u slučaju postojanja više zakona ili nepostojanja zakona utvrdi zakonodavstva o socijalnoj sigurnosti na temelju kojeg se mogu odobriti davanja. Ta pravila, utvrđena člancima 11. do 16. te uredbe, temelje se, kao prvo, na općem načelu primjene zakonodavstva samo jedne države članice [16].

33. S tim u vidu, Uredbom br. 883/2004 predviđaju se pravila o odstupanju koja se primjenjuju na različite kategorije davanja. U tom pogledu, člankom 67. Uredbe br. 883/2004 određuju se, u pogledu obiteljskih davanja, država ili države članice nadležne za pružanje obiteljskih davanja [17]. U tu svrhu, tim se člankom uspostavlja načelo na temelju kojeg osoba može tražiti obiteljska davanja za članove svoje obitelji koji borave u državi članici koja nije nadležna za njihovu isplatu kao da oni borave u potonjoj državi članici [18]. Kao što to navodi Sud, cilj je članka 67. Uredbe br. 883/2004, u biti, spriječiti da država članica dodjelu ili iznos obiteljskih davanja učini ovisnima o boravku članova obitelji radnika u državi članici koja isplaćuje davanja [19].

34. Člankom 67. te uredbe stoga se uvodi fikcija na temelju koje se cijela obitelj uzima u obzir kao da se na sve dotične osobe primjenjuje zakonodavstvo nadležne države članice i kao da one ondje borave. Drugim riječima, taj članak podrazumijeva opći pristup [20], a nadležna ustanova dužna je na temelju tog teksta ispitati situaciju cijele obitelji kako bi utvrdila prava na obiteljska davanja. Štoviše, takvo shvaćanje utvrdio je i Sud koji je, za tumačenje propisa o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti presudio da pojedinac ne može imati pravo na obiteljska davanja, zbog same njihove prirode, neovisno o njegovoj obiteljskoj situaciji [21]. Kao što to pravilno naglašava Komisija, iz toga proizlazi da se pravo na obiteljska davanja ne priznaje samo jednom roditelju nego obitelji.

35. Čini mi se da je taj opći pristup u potpunosti u skladu sa svrhom koja je Uredbom br. 883/2004 dodijeljena obiteljskim davanjima. U tom pogledu, kako bi se utvrdilo je li određeno davanje obiteljsko davanje u smislu članka 3. stavka 1. točke (j) te uredbe, valja uputiti na tekst članka 1. točke (z) navedene uredbe, u skladu s kojim izraz „obiteljsko davanje" znači sva davanja u naravi ili novčana davanja *namijenjena podmirivanju obiteljskih troškova*, isključujući predujmove davanja za uzdržavanje i posebne doplatke za rođenje i usvajanje djeteta spomenute u Prilogu I. toj uredbi. Na temelju te definicije, Sud je ustaljeno odlučivao da su obiteljska davanja namijenjena pružanju socijalne pomoći radnicima koji uzdržavaju obitelj sudjelovanjem zajednice u tim troškovima. Nadalje, Sud je pojasnio da se izraz „podmirivanje obiteljskih troškova" mora tumačiti na način da se osobito odnosi na javni doprinos obiteljskom budžetu čija je namjena olakšanje troškova uzdržavanja djece [22].

[16] Članak 11. stavak 1. prva rečenica Uredbe br. 883/2004 glasi: „[n]a osobe na koje se primjenjuje ova Uredba, primjenjuje se zakonodavstvo samo jedne države članice."

[17] Člankom 68. Uredbe br. 883/2004 utvrđuju se pravila prednosti u slučaju preklapanja zakonodavstva i prava na davanja. Međutim, napominjem da se čini da te odredbe nisu primjenjive u ovom slučaju. Naime, iz samog teksta odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da, tijekom razdoblja na koje se odnosi glavni postupak nikakvo obiteljsko davanje nije bilo isplaćeno u Poljskoj. Međutim, prema sudskoj praksi Suda, situacija preklapanja u smislu navedenog članka pretpostavlja da su davanja stvarno dospjela u više država članica. Vidjeti u tom smislu presudu Trapkowski, t. 32. kao i navedenu sudsku praksu.

[18] Presuda od 18. rujna 2019., Moser (C-32/18, EU:C:2019:752, t. 35. kao i navedena sudska praksa)

[19] Vidjeti presude od 18. rujna 2019., Moser (C-32/18, EU:C:2019:752, t. 36 i navedena sudska praksa) i od 25. studenoga 2021., Finanzamt Österreich (Obiteljska naknada za stručnjaka za razvojnu pomoć) (C-372/20, EU:C:2021:962, t. 76.)

[20] Za prikaz cilja i načelâ na kojima se temelji članak 67. Uredbe br. 883/2004, vidjeti Fuchs, M., i Cornelissen, R., „EU Social Security Law, A Commentary on EU Regulations 883/2004 and 987/2009", C. H. Beck. Hart. Nomos, 2015., str. 405. i sljedeće.

[21] Vidjeti u tom smislu presude od 26. studenoga 2009., Slanina (C-363/08, EU:C:2009:732, t. 31.) i od 2. travnja 2020., Caisse pour l'avenir des enfants (Dijete bračnog druga pograničnog radnika) (C-802/18, EU:C:2020:269, t. 57. i navedenu sudsku praksu). Iako je prva presuda donesena radi tumačenja članka 73. Uredbe br. 1408/71, tekst tog članka vrlo je sličan tekstu članka 67. Uredbe br. 883/2004.

[22] Presuda od 28. listopada 2021., ASGI i dr. (C-462/20, EU:C:2021:894, t. 27. i navedena sudska praksa)

36. Ta svrha proizlazi i iz odredbi članka 68.a Uredbe br. 883/2004 kojim se nastoji zajamčiti da korisnici obiteljskih davanja koriste ta davanja u skladu s potrebama za koje su namijenjena. U tom smislu, tim tekstom predviđa se da, u slučaju da korisnik davanja ne koristi obiteljsko davanje na koje ima pravo radi uzdržavanja članova obitelji, iznos navedenih obiteljskih davanja treba isplatiti osobi koja u stvarnosti uzdržava članove obitelji.

37. Cilj i svrha obiteljskih davanja stoga su odlučujući kriteriji za primjenu i provedbu pravila koja se u tom području predviđaju Uredbom br. 883/2004. Iz toga proizlazi da članak 60. stavak 1. Uredbe br. 987/2009 treba shvatiti i tumačiti s obzirom na te značajke. U tom pogledu, tim člankom [23] u biti se predviđa da, ako osoba koja ima pravo zatražiti obiteljska davanja ne iskoristi svoje pravo, nadležna ustanova države članice čije se zakonodavstvo primjenjuje treba „uzeti u obzir" zahtjev koji je podnijela neka od drugih osoba iz tog teksta, među kojima je „drugi roditelj".

38. Prema mojem mišljenju, članak 60. stavak 1. treća rečenica Uredbe br. 987/2009 odražava obiteljski pristup koji se u području obiteljskih davanja utvrđuje Uredbom br. 883/2004. Naime, smatram da je zakonodavac Unije, time što je predvidio da zahtjev koji je podnio „drugi roditelj" treba uzeti u obzir kao da ga je podnio roditelj koji ima pravo na obiteljska davanja, namjeravao osigurati da navedena davanja, u skladu s njihovim ciljem, u svakom slučaju pridonose obiteljskom proračunu i nadoknade troškove koje snosi osoba koja stvarno uzdržava dijete.

39. U skladu s tim, slijedom rasuđivanja koje sam upravo iznio, smatram da je povrat iznosa koji odgovaraju davanjima moguć samo ako se ne protivi strukturi mehanizama koji su u području obiteljskih davanja uspostavljeni uredbama br. 883/2004 i br. 987/2009. Na temelju toga, kako bi se ocijenila osnovanost zahtjeva za povrat, valja provjeriti je li, nakon zahtjeva koji je podnijela jedna od osoba iz članka 60. stavka 1. treće rečenice Uredbe br. 987/2009, ocjena cijele obiteljske situacije koju je provela nadležna ustanova, dovela do toga da obiteljska davanja stvarno pridonose troškovima obitelji. U slučaju potvrdnog odgovora, čini mi se da se odredbama tog članka protivi povrat obiteljskih davanja, čak i ako je nadležna ustanova priznala ta davanja osobi koja nije osoba koja je nacionalnim pravom određena kao osoba koja ima pravo zatražiti navedena davanja.

40. Takva je analiza, uostalom, u skladu sa sudskom praksom Suda. Točno je da, kao što je na to Sud podsjetio u presudi Trapkowski [24], uzimanje u obzir propisano člankom 60. stavkom 1. trećom rečenicom Uredbe br. 987/2009 ne priječi da nadležna ustanova države članice odobri obiteljska davanja drugoj osobi, koja nije osoba koja je podnijela zahtjev, s obzirom na to da su uvjeti za dodjelu navedenih davanja, uključujući određivanje osobe koja na njih ima pravo, obuhvaćeni nacionalnim pravom. Međutim, iz izraza upotrijebljenih u navedenoj presudi nikako ne proizlazi da je nadležna ustanova dužna doći do takvog zaključka. Stoga, ispitivanje cijele obiteljske situacije predviđeno u navedenom članku ostavlja nadležnoj ustanovi mogućnost da obiteljska davanja odobri drugoj osobi, a ne onoj koja je određena nacionalnim pravom.

41. U takvom slučaju, dovođenje tog odobrenja u pitanje, na temelju kriterija utvrđenih nacionalnim pravom, ne može imati za posljedicu povredu strukture mehanizama koordinacije sustava socijalne sigurnosti uspostavljenih Uredbom br. 883/2004. U tom pogledu podsjećam na to da, iako se uvjeti za dodjelu obiteljskih davanja određuju u skladu s nacionalnim pravom,

[23] Odredbe članka 60. stavka 1. Uredbe br. 987/2009 ne nalaze se u prvotnom prijedlogu koji je Komisija dostavila Vijeću i Europskom parlamentu. One su uvedene izmjenom prilikom ispitivanja teksta u prvom čitanju koje provodi Parlament. Međutim razlozi za tu izmjenu nisu navedeni u pripremnim aktima (SL 2004., C 76E, str. 178.).

[24] Točka 48. te presude

države članice trebaju u izvršavanju te nadležnosti poštovati pravo Unije[25]. Prema mojem mišljenju, iz toga proizlazi da utvrđivanje, na temelju nacionalnog prava, osobe koja ima pravo na obiteljska davanja ne smije imati za učinak nametanje povrata navedenih davanja koja su, nakon provedbe postupka predviđenog u članku 60. stavku 1. Uredbe br. 987/2009, ostvarila svoj cilj.

42. U svakom slučaju, ocjena osnovanosti zahtjeva austrijske porezne uprave za povrat obiteljskih davanja u isključivoj je nadležnosti nacionalnog suda, na kojem je da ispita sve konkretne okolnosti slučaja. S tim u vidu, čini mi se da se, s obzirom na elemente koje je iznio sud koji je uputio zahtjev, tumačenju odredbi članka 60. stavka 1. treće rečenice Uredbe br. 987/2009 koje predlažem, protivi povrat obiteljskih davanja.

43. Naime, austrijskim pravom bivša DN-ova supruga bila je određena kao osoba koja ima pravo zatražiti obiteljska davanja za svoju punoljetnu kćer s kojom boravi u Poljskoj. Budući da majka nije iskoristila svoje pravo, DN je pred nadležnom austrijskom ustanovom podnio zahtjev za odobrenje navedenih davanja. Nakon što je uzela u obzir taj zahtjev, ta ustanova odobrila je obiteljska davanja DN-u, koji je sve odgovarajuće iznose prosljeđivao svojoj kćeri. Štoviše, sud koji je uputio zahtjev napominje da, kad bi DN bio obvezan vratiti obiteljska davanja, njegova bivša supruga ne bi mogla dobiti njihovu isplatu jer je, u skladu s austrijskim pravom, rok za odobrenje isplate navedenih davanja istekao.

44. S obzirom na te elemente, najprije utvrđujem da se uzeo u obzir zahtjev koji je podnio DN i su mu potom odobrena obiteljska davanja u okviru postupka koji je provela nadležna ustanova i koji se člankom 60. stavkom 1. Uredbe br. 987/2009 predviđa za primjenu članaka 67. i 68. Uredbe br. 883/2004. Nadalje, ističem da su obiteljska davanja, iako nisu isplaćena majci, stvarno pridonijela djetetovu uzdržavanju za koje su odobrena.

45. Čini mi se da bi u takvim okolnostima povrat obiteljskih davanja, koji se zahtijeva na temelju nacionalnog prava, imao za učinak potkopavanje pravila o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti koja je zakonodavac Unije propisao u području obiteljskih davanja.

VI. Zaključak

46. S obzirom na prethodne elemente, predlažem Sudu da na četvrto i peto prethodno pitanje koja je uputio Bundesfinanzgericht (Savezni financijski sud, Austrija), kako su preoblikovana, odgovori na sljedeći način:

Članku 60. stavku 1. trećoj rečenici 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, protivi se nacionalno zakonodavstvo kojim se omogućuje povrat obiteljskih davanja odobrenih jednoj od osoba iz tog teksta čiji je zahtjev nadležna ustanova uzela u obzir, u slučaju kada osoba koja ima pravo zatražiti ta davanja ne iskoristi svoje pravo, ako su navedena davanja stvarno pridonijela uzdržavanju članova obitelji za koje su odobrena.

[25] Vidjeti u tom smislu presudu od 2. travnja 2020., Caisse pour l'avenir des enfants (Dijete bračnog druga pograničnog radnika) (C-802/18, EU:C:2020:269, t. 68. i 69. kao i navedena sudska praksa).