Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (osmi senat)

z dne 12. maja 2021 *

„Predhodno odločanje – Prosto gibanje delavcev – Enako obravnavanje – Socialne ugodnosti – Zgornje meje, vezane na sredstva – Upoštevanje sredstev, prejetih predzadnje leto pred obdobjem izplačila dajatev – Delavec, ki se vrne v matično državo članico – Znižanje pravic do družinskih dodatkov“

V zadevi C-27/20,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo tribunal de grande instance de Rennes (okrožno sodišče v Rennesu, Francija) z odločbo z dne 7. junija 2019, ki je na Sodišče prispela 21. januarja 2020, v postopku

PF,

QG

proti

Caisse d’allocations familiales (CAF) d’Ille-et-Vilaine,

SODIŠČE (osmi senat),

v sestavi N. Wahl, predsednik senata, F. Biltgen (poročevalec), sodnik, in L. S. Rossi, sodnica,

generalni pravobranilec: H. Saugmandsgaard Øe,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za PF in QG onadva sama,

– za francosko vlado E. de Moustier in A. Ferrand, agenta,

– za češko vlado M. Smolek, J. Vláčil in J. Pavliš, agenti,

– za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj z A. Giordanom, avvocato dello Stato,

– za poljsko vlado B. Majczyna, agent,

– za Evropsko komisijo D. Martin in B.-R. Killmann, agenta,

* Jezik postopka: francoščina.

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 20 in 45 PDEU ter člena 4 Uredbe (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 72) in člena 7(2) Uredbe (EU) št. 492/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji (UL 2011, L 141, str. 1).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med zakoncema PF in QG, francoskima državljanoma, na eni strani ter Caisse d'allocations familiales (CAF) d'Ille-et-Vilaine (urad za družinske dajatve v kraju Ille-et-Vilaine, Francija) na drugi strani, in sicer glede določitve referenčnega koledarskega leta za presojo njune pravice do družinskih dodatkov in glede izračuna zneska teh dodatkov.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba št. 883/2004

3 V skladu s členom 2(1) Uredbe št. 883/2004 se ta „uporablja za državljane države članice […], ki stalno prebivajo v državi članici, za katere velja ali je veljala zakonodaja ene ali več držav članic, ter za njihove družinske člane in preživele osebe".

4 Člen 4 te uredbe določa:

„Če v tej uredbi ni določeno drugače, imajo osebe, za katere se uporablja ta uredba, enake pravice in obveznosti po zakonodaji vsake države članice, kot državljani te države članice."

Uredba št. 492/2011

5 Člen 7(1) in (2) Uredbe št. 492/2011 določa:

„1. Delavec, ki je državljan države članice, na ozemlju drugih držav članic zaradi njegovega državljanstva ne sme biti obravnavan drugače kot domači delavci v zvezi z zaposlitvenimi in delovnimi pogoji, predvsem glede plačila, odpustitve in, če postane brezposeln, glede vrnitve na delovno mesto ali ponovne zaposlitve.

2. Delavec uživa enake socialne in davčne ugodnosti kot domači delavci."

Francosko pravo

6 V skladu s členom L. 521-1 code de la sécurité sociale (zakonik o socialni varnosti) se družinski dodatki izplačujejo od drugega vzdrževanega otroka naprej. Znesek družinskih dodatkov se določi glede na število vzdrževanih otrok in glede na prihodke gospodinjstva.

7 V zvezi z izračunom pravic za dodelitev družinskih dodatkov je v členu R 532-3 zakonika o socialni varnosti natančneje določeno, da „[so] porabljena sredstva sredstva, prejeta v referenčnem koledarskem letu“, in da je „referenčno koledarsko leto predzadnje leto pred obdobjem izplačila“.

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

8 Zakonca PF in QG, ki sta francoska državljana, sta leta 2011 prijavila obdavčljivi dohodek v višini 59.734 EUR, leta 2012 pa obdavčljivi dohodek v višini 63.680 EUR. Ker imata štiri mladoletne otroke, ki jih vzdržujeta, sta prejemala družinske dodatke v skupnem mesečnem znesku 458,02 EUR.

9 Izplačevanje teh dodatkov je bilo prekinjeno zaradi napotitve QG, francoskega sodnika, na Sodišče Evropske unije v Luksemburgu za obdobje treh let. QG se je zaradi novega delovnega mesta zvišal letni dohodek, ki je ustrezal znesku 123.609 EUR za leto 2015 in znesku 132.499 EUR za leto 2016.

10 Po tem, ko se je QG vrnil v Francijo in se septembra 2017 ponovno zaposlil na prejšnjem delovnem mestu, zaradi česar se je njegov dohodek znatno zmanjšal, sta tožeči stranki iz postopka v glavni stvari 1. decembra 2017 pri CAF d'Ille-et-Vilaine vložili vlogo za družinske dodatke, pri čemer sta trdili, da bi se morali upoštevati dohodki gospodinjstva na datum vložitve te vloge in da se določbe člena R 532-3 zakonika o socialni varnosti, ki kot referenčno koledarsko leto določa predzadnje leto pred obdobjem izplačila, kar je v obravnavanem primeru leto 2015, ne bi smele uporabiti.

11 CAF d'Ille-et-Vilaine ju je z odločbo z dne 24. januarja 2018 obvestil, da bo mesečni znesek družinskih dodatkov znašal 115,65 EUR.

12 Tožeči stranki iz postopka v glavni stvari sta zoper to odločbo vložili pritožbo, ki je bila zavrnjena.

13 Pri predložitvenem sodišču sta vložili tožbo za odpravo navedene odločbe in za določitev mesečnega zneska družinskih dodatkov na 462,62 EUR, pri čemer bi se upoštevali aktualni dohodki in število vzdrževanih otrok.

14 Tožeči stranki iz postopka v glavni stvari menita, da CAF d'Ille-et-Vilaine ni spoštoval niti določb členov 20 in 45 PDEU niti člena 4 Uredbe št. 883/2004 in člena 7 Uredbe št. 492/2011. Poleg tega naj bi bilo s členom R 532-3 zakonika o socialni varnosti kršeno načelo enakega obravnavanja in ta člen naj bi torej bil očitno nezakonit.

15 Predložitveno sodišče uvodoma opozarja, da člen 45 PDEU določa, da prosto gibanje delavcev vključuje odpravo vsakršne diskriminacije na podlagi državljanstva delavcev držav članic v zvezi z zaposlitvijo, plačilom ter drugimi delovnimi in zaposlitvenimi pogoji.

16 Nato se sprašuje, ali je nacionalna določba iz postopka v glavni stvari diskriminatorna, in če je tako, ali jo je mogoče upravičiti z nujnimi razlogi v splošnem interesu. Bilo bi namreč nezdružljivo s pravom Unije, če bi bil delavec, ki je državljan države članice, po vrnitvi v to državo članico obravnavan manj ugodno, kot bi bil, če ne bi izkoristil ugodnosti, ki jih daje Pogodba na področju prostega gibanja.

17 V teh okoliščinah je tribunal de grande instance de Rennes (okrožno sodišče v Rennesu) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba pravo Unije, zlasti člena 20 in 45 [PDEU] ter člen 4 Uredbe št. 883/2004 in člen 7 Uredbe št. 492/2011, razlagati tako, da nasprotuje nacionalni določbi, kot je člen R 532-3 zakonika o socialni varnosti, v kateri je kot referenčno koledarsko leto za izračun družinskih dajatev opredeljeno predzadnje leto pred obdobjem izplačila in katere uporaba v primeru, ko se prejemniku po znatnem

zvišanju dohodkov v drugi državi članici ti dohodki po njegovi vrnitvi v matično državo članico znižajo, pripelje do tega, da je ta prejemnik – drugače kot državljani, ki niso uveljavljali svoje pravice do prostega gibanja – prikrajšan za del družinskih dajatev?“

Vprašanje za predhodno odločanje

18 Najprej je treba ugotoviti, ali se vse določbe, na katere se nanaša predložitvena odločba, uporabljajo za položaj iz postopka v glavni stvari, ki se nanaša na napotitev nacionalnega uradnika v institucijo Evropske unije.

19 V zvezi z določbami PDEU o prostem gibanju delavcev iz ustaljene sodne prakse izhaja, da se za državljana Unije, ki je zaposlen v državi članici, ki ni njegova matična država članica, in ki sprejme zaposlitev v mednarodni organizaciji, uporablja člen 45 PDEU (glej v tem smislu sodbe z dne 15. marca 1989, Echternach in Moritz, 389/87 in 390/87, EU:C:1989:130, točka 11; z dne 6. oktobra 2016, Adrien in drugi, C-466/15, EU:C:2016:749, točka 24, in z dne 31. maja 2017, U, C-420/15, EU:C:2017:408, točka 13).

20 Iz tega izhaja, da se državljanu Unije, ki je zaposlen v instituciji ali organu Unije v državi članici, ki ni njegova matična država članica, ne smejo odreči socialne pravice in ugodnosti, ki so mu zagotovljene s členom 45 PDEU (glej v tem smislu sodbi z dne 15. marca 1989, Echternach in Moritz, 389/87 in 390/87, EU:C:1989:130, točka 12, in z dne 6. oktobra 2016, Adrien in drugi, C-466/15, EU:C:2016:749, točka 25).

21 V zvezi s členom 20 PDEU je treba poudariti, da sicer uvaja državljanstvo Unije, vendar se pri tem omejuje na določitev, da državljani Unije v skladu s to pogodbo uživajo pravice in imajo dolžnosti. V zvezi s tem se ta člen torej ne more uporabiti samostojno glede na posebne določbe Pogodbe, ki urejajo pravice in dolžnosti državljanov Unije, kot je med drugim člen 45 PDEU (glej v tem smislu sodbi z dne 16. decembra 2004, My, C-293/03, EU:C:2004:821, točka 32, in z dne 31. maja 2017, U, C-420/15, EU:C:2017:408, točka 17).

22 Zato razlaga člena 20 PDEU ni upoštevna za rešitev spora o glavni stvari.

23 Prav tako ni upoštevna razlaga določb s področja koordinacije sistemov socialne varnosti. V skladu s sodno prakso Sodišča uradnikov Unije namreč ni mogoče opredeliti kot „delavce“ v smislu Uredbe št. 883/2004, ker zanje ne velja nacionalna zakonodaja s področja socialne varnosti, kot to zahteva člen 2(1) te uredbe, ki določa osebno področje uporabe te uredbe (glej v tem smislu sodbi z dne 3. oktobra 2000, Ferlini, C-411/98, EU:C:2000:530, točka 41, in z dne 16. decembra 2004, My, C-293/03, EU:C:2004:821, točka 35).

24 V zvezi s členom 7 Uredbe št. 492/2011 je treba opozoriti, da je ta člen le poseben izraz načela prepovedi diskriminacije iz člena 45(2) PDEU na posebnem področju zaposlitvenih in delovnih pogojev in ga je zato treba razlagati enako kot zadnjenavedeni člen (sodbi z dne 23. februarja 2006, Komisija/Španija, C-205/04, neobjavljena, EU:C:2006:137, točka 15, in z dne 13. marca 2019, Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach, C-437/17, EU:C:2019:193, točka 16).

25 Okoliščina, da je delavec iz postopka v glavni stvari zaposlen v instituciji Unije, v zvezi s tem ni odločilna, saj je namen cilja enakega obravnavanja, ki se želi doseči s členom 7(2) Uredbe št. 492/2011, prav ta, da se vse socialne ugodnosti, ki so, povezane ali ne s pogodbo o zaposlitvi, na splošno priznane nacionalnim delavcem, predvsem zaradi njihovega objektivnega statusa delavca ali zaradi preprostega dejstva, da prebivajo na nacionalnem ozemlju, razširijo na delavce, ki so državljani drugih držav članic (glej v tem smislu sodbo z dne 18. decembra 2019, Generálny riaditeusmerjenosti Sociálnej poisťovne Bratislava in drugi, C-447/18, EU:C:2019:1098, točka 47 in navedena sodna praksa).

26 Glede na te preudarke in da bi se predložitvenemu sodišču dal koristen odgovor, je treba šteti, da se vprašanje za predhodno odločanje nanaša le na razlago člena 45 PDEU in člena 7 Uredbe št. 492/2011.

27 Predložitveno sodišče tako s tem vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 45 PDEU in člen 7 Uredbe št. 492/2011 razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni ureditvi, v skladu s katero se kot referenčno leto za izračun družinskih dajatev, ki se dodelijo, upošteva predzadnje leto pred obdobjem izplačila, tako da se znesek družinskih dodatkov v primeru znatnega povišanja dohodkov, ki jih nacionalni uradnik prejme ob napotitvi v institucijo Unije, ki je v drugi državi članici, ob vrnitvi tega uradnika v matično državo članico za dve leti močno zniža.

28 V zvezi z obstojem morebitne diskriminacije, ki je v nasprotju s členom 45(2) PDEU in členom 7(1) Uredbe št. 492/2011, je treba ugotoviti, da se nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari, ki določa znesek družinskih dodatkov, ki se izplačujejo glede na znesek dohodkov, ki jih je delavec prejel v referenčnem koledarskem letu, opredeljenem kot predzadnje leto pred obdobjem izplačila, brez razlikovanja uporablja za vse delavce, ne glede na njihovo državljanstvo, tako da ne more povzročiti diskriminacije, ki bi neposredno temeljila na državljanstvu.

29 Poleg tega iz spisa, predloženega Sodišču, ni razvidno, da predložitveno sodišče meni, da bi ta ureditev lahko povzročila posredno diskriminacijo, ker bi lahko delavce, ki so državljani drugih držav članic, obravnavala manj ugodno kot nacionalne delavce.

30 V zvezi z vprašanjem, ali nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari pomeni oviro za prosto gibanje delavcev v Uniji, ki je s členom 45(1) PDEU prepovedana, je treba spomniti, da ta določba nasprotuje vsakemu ukrepu, ki bi lahko, tudi če se uporablja brez diskriminacije glede na državljanstvo ali prebivališče, državljane Unije oviral pri izvajanju temeljnih svoboščin, zagotovljenih s PDEU, ali ki bi lahko to izvajanje zanje naredil manj privlačno (glej v tem smislu sodbi z dne 1. aprila 2008, Gouvernement de la Communauté française in Gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, točka 45, in z dne 6. oktobra 2016, Adrien in drugi, C-466/15, EU:C:2016:749, točka 26).

31 V zvezi s tem je v skladu z ustaljeno sodno prakso namen člena 45 PDEU državljanom Unije olajšati opravljanje različnih poklicnih dejavnosti na celotnem ozemlju Unije in ta člen nasprotuje vsakemu nacionalnemu ukrepu, ki bi lahko te državljane postavil v slabši položaj, kadar bi želeli opravljati gospodarsko dejavnost na ozemlju druge države članice (sodbe z dne 1. aprila 2008, Gouvernement de la Communauté française in Gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, točka 44; z dne 21. januarja 2016, Komisija/Ciper, C-515/14, EU:C:2016:30, točka 39, in z dne 7. marca 2018, DW, C-651/16, EU:C:2018:162, točka 21).

32 Tako je namen člena 45 PDEU zlasti preprečiti, da bi bil delavec, ki je uveljavil pravico do prostega gibanja in je bil zaposlen v več kot eni državi članici, brez objektivne utemeljitve obravnavan manj ugodno kot delavec, ki je bil vso kariero zaposlen v samo eni državi članici (glej zlasti sodbe z dne 7. marca 1991, Masgio, C-10/90, EU:C:1991:107, točka 17; z dne 21. januarja 2016, Komisija/Ciper, C-515/14, EU:C:2016:30, točka 42, in z dne 7. marca 2018, DW, C-651/16, EU:C:2018:162, točka 23).

33 V obravnavanem primeru je treba ugotoviti, da upravičenci do družinskih dodatkov, ki so uveljavljali pravico do prostega gibanja, niso obravnavani manj ugodno kot upravičenci do takih dodatkov, ki te pravice niso uveljavljali.

34 Na podlagi nacionalne zakonodaje, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, se namreč za delavca, ki je državljan države članice in pri katerem je ob selitvi v drugo državo članico prišlo do razlik – navzgor ali navzdol – v višini njegovih dohodkov, uporabljajo enaka podrobna pravila za izračun družinskih dodatkov, ki temeljijo na dohodkih, prejetih v referenčnem obdobju, kot tista, ki se uporabljajo za delavca, ki ni zapustil svoje matične države članice, je pa v višini njegovih dohodkov prišlo do enakih razlik.

35 Tako so bili v primeru tožečih strank iz postopka v glavni stvari pri izračunu zneska znižanja družinskih dodatkov zaradi njune vrnitve v matično državo članico upoštevani višji dohodki, prejeti ob njuni selitvi v drugo državo članico, na enak način kot bi podobno povišanje dohodkov delavca, ki ni izkoristil svoje pravice do prostega gibanja, povzročilo podobno znižanje zneska teh dodatkov.

36 Zato tožečima strankama iz postopka v glavni stvari znižanja zneska dodatkov ni povzročilo uveljavljanje pravice do prostega gibanja kot tako, ampak okoliščina, da so bili dohodki, ki sta jih zadnjenavedeni prejeli ob selitvi v drugo državo članico, višji od dohodkov, ki sta jih prejeli pred to selitvijo ali po njej.

37 Tožeči stranki iz postopka v glavni stvari sicer zatrjujeta, da ne izpodbijata pristojnosti svoje matične države članice, da svoj sistem socialne varnosti uredi s sprejetjem zlasti podrobnih pravil za določitev dodatkov, ki se izplačujejo, vendar trdita, da bi gospodinjstvo, katerega sredstva so se povišala podobno kot njunemu, ampak je ostalo na ozemlju matične države članice, dve leti še naprej prejemalo povišane družinske dodatke, čeprav bi tekoči dohodki presegali zgornjo mejo dohodkov, določeno z ureditvijo iz postopka v glavni stvari, in da bi se ti dodatki znižali šele od tretjega leta naprej.

38 Tožeči stranki iz postopka v glavni stvari s trditvijo, da naj bi bil položaj takega gospodinjstva popolnoma nevtralen kljub odloženemu upoštevanju dejanskega razvoja njegovih sredstev, v resnici ne grajata načina določitve zneska družinskih dodatkov, ampak dejstvo, da nista mogli – kot morebitno nadomestilo v primeru vrnitve – med prebivanjem v drugi državi članici še naprej prejemati povišanih družinskih dodatkov.

39 Primarno pravo pa zavarovancu ne more zagotoviti, da bo preselitev v državo članico, ki ni njegova matična država članica, nevtralna z vidika socialne varnosti, zlasti glede dajatev za bolezen, starostnih pokojnin ali družinskih dodatkov. Spomniti je namreč treba, da je lahko selitev delavca v drugo državo članico, odvisno od primera in zaradi razlik med sistemi in zakonodajami držav članic, za zadevno osebo bolj ali manj ugodna z vidika socialne varnosti (glej v tem smislu sodbi z dne 6. oktobra 2016, Adrien in drugi, C-466/15, EU:C:2016:749, točka 27, in z dne 18. julija 2017, Erzberger, C-566/15, EU:C:2017:562, točka 34).

40 Zato okoliščina, da tožeči stranki iz postopka v glavni stvari ob selitvi v drugo državo članico nista mogli koristiti družinskih dodatkov, ki jih izplačuje njuna matična država članica, in da družinski dodatki, prejeti v primeru vrnitve v zadnjenavedeno državo, dve leti niso usklajeni z njunimi dohodki, prejetimi v tem obdobju, ne more pomeniti manj ugodnega obravnavanja, ki je v nasprotju s prostim gibanjem delavcev in natančneje s členom 45 PDEU.

41 Enaka ugotovitev velja za člen 7(2) Uredbe št. 492/2011, saj je treba to določbo, kot je bilo opozorjeno v točki 24 te sodbe, razlagati enako kot člen 45 PDEU.

42 Poleg tega je treba v zvezi s trditvijo tožečih strank iz postopka v glavni stvari, da nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari lahko vpliva na odločitev delavca, ki je državljan države članice, da se preseli v drugo državo članico, da bi tam delal in prejemal višje dohodke, ker je ob vrnitvi v matično državo članico oškodovan z izplačilom družinskih dodatkov v zelo znižanem znesku, spomniti, da se razlogi, iz katerih se delavec migrant odloči, da bo izkoristil svojo pravico do prostega gibanja v Uniji, ne smejo upoštevati pri presoji diskriminatornosti nacionalne določbe (glej v tem smislu sodbo z dne 5. decembra 2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken, C-514/12, EU:C:2013:799, točka 33).

43 Glede na vse zgornje preudarke je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 45 PDEU in člen 7(2) Uredbe št. 492/2011 razlagati tako, da ne nasprotujeta ureditvi države članice, v skladu s katero se kot referenčno leto za izračun družinskih dajatev, ki se dodelijo, upošteva predzadnje leto

pred obdobjem izplačila, tako da se znesek družinskih dodatkov v primeru znatnega povišanja dohodkov, ki jih nacionalni uradnik prejme ob napotitvi v institucijo Unije, ki je v drugi državi članici, ob vrnitvi tega uradnika v matično državo članico za dve leti močno zniža.

Stroški

44 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (osmi senat) razsodilo:

Člen 45 PDEU in člen 7(2) Uredbe (EU) št. 492/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji je treba razlagati tako, da ne nasprotujeta ureditvi države članice, v skladu s katero se kot referenčno leto za izračun družinskih dajatev, ki se dodelijo, upošteva predzadnje leto pred obdobjem izplačila, tako da se znesek družinskih dodatkov v primeru znatnega povišanja dohodkov, ki jih nacionalni uradnik prejme ob napotitvi v institucijo Evropske unije, ki je v drugi državi članici, ob vrnitvi tega uradnika v matično državo članico za dve leti močno zniža.

Podpisi