Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (осми състав)

12 май 2021 година*

„Преюдициално запитване — Свободно движение на работници — Равно третиране — Социални облаги — Тавани, свързани с доходите — Вземане предвид на доходите, получени през предпоследната година преди периода на изплащането на помощите — Работник, завръщащ се в своята държава членка по произход — Намаляване на размера на детските надбавки“

По дело C-27/20

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Tribunal de grande instance de Rennes (Окръжен съд Рен, Франция) с акт от 7 юни 2019 г., постъпил в Съда на 21 януари 2020 г., в рамките на производство по дело

PF,

QG

срещу

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

СЪДЪТ (осми състав),

състоящ се от: N. Wahl, председател на състава, F. Biltgen (докладчик) и L. S. Rossi, съдии,

генерален адвокат: H. Saugmandsgaard Øe

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

– за PF и QG, от тях самите,

– за френското правителство, от E. de Moustier и A. Ferrand, в качеството на представители,

– за чешкото правителство, от M. Smolek, J. Vláčil и J. Pavliš, в качеството на представители,

– за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от A. Giordano, avvocato dello Stato,

* Език на производството: френски.

– за полското правителство, от B. Majczyna, в качеството на представител,

– за Европейската комисия, от D. Martin и B.-R. Killmann, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на членове 20 ДФЕС и 45 ДФЕС, на член 4 от Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за координация на системите за социална сигурност (ОВ L 166, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 82 и поправка в ОВ L 33, 2008 г., стр. 12) и на член 7, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 492/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 година относно свободното движение на работници в Съюза (ОВ L 141, 2011 г., стр. 1).

2 Запитването е отправено във връзка със спор между, от една страна, съпрузите PF и QG, френски граждани, и от друга страна, Caisse d'allocations familiales (CAF) d'Ille-et-Vilaine (Каса за семейни помощи, Франция; наричана по-нататък „КСП Ил е Вилен“) по повод определянето на референтната календарна година за целите на установяването на правото на съпрузите на детски надбавки и за целите на изчисляването на техния размер.

Правна уредба

Правото на Съюза

Регламент № 883/2004

3 Съгласно член 2, параграф 1 от Регламент № 883/2004 същият „се прилага към граждани на държава членка, [...] пребивава[щи] в държава членка, които са или са били подчинени на законодателството на една или повече държави членки, както и към членовете на техните семейства и към преживелите ги лица“.

4 Съгласно член 4 от този регламент:

„Освен ако друго не е предвидено в настоящия регламент, лицата, за които се прилага настоящият регламент[,] получават същите обезщетения и имат същите задължения съгласно законодателството на която и да е държава членка, както нейните граждани“.

Регламент № 492/2011

5 Член 7, параграфи 1 и 2 от Регламент № 492/2011 предвижда:

„1. Работник, който е гражданин на държава членка, не може поради своето гражданство да бъде третиран на територията на друга държава членка различно от работниците — нейни граждани[,] по отношение на условията за наемане и условията на труд, и по-специално, по отношение на трудовото възнаграждение, уволнението и ако остане безработен — на възстановяването или новото наемане на работа.

2. Той има право на същите социални и данъчни предимства, както работниците местни граждани“.

Френското право

6 Съгласно член L. 521-1 от Кодекса за социална сигурност детски надбавки се отпускат след второто дете на издръжка. Размерът на тези помощи се определя в зависимост от броя на децата на издръжка и от доходите на домакинството.

7 Що се отнася до изчисляването на размера на детските надбавки за целите на отпускането им, в член R 532-3 от Кодекса за социална сигурност се уточнява, че „се вземат предвид доходите, получени през референтната календарна година“ и че „референтната календарна година е предпоследната година преди периода на изплащането“.

Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

8 През 2011 г. и 2012 г. съпрузите PF и QG, които са френски граждани, декларират облагаеми доходи в размер съответно на 59 734 EUR и на 63 680 EUR. Тъй като имат четири малолетни деца на издръжка, те получават детски надбавки месечно общо в размер на 458,02 EUR.

9 Изплащането на тези помощи е преустановено, след като QG, френски магистрат, е командирован в Съда на Европейския съюз в Люксембург за период от три години. Поради новата длъжност на QG годишните му доходи нарастват на 123 609 EUR за 2015 г. и на 132 499 EUR за 2016 г.

10 След като през септември 2017 г. QG се завръща във Франция и е възстановен на предишната му работа, което води до съществено намаляване на доходите на семейството, на 1 декември 2017 г. жалбоподателите в главното производство подават до КСП Ил е Вилен заявление за отпускане на детски надбавки, като поддържат, че следва да се вземат предвид доходите на домакинството към датата на това заявление и че не бива да се прилагат разпоредбите на член R 532-3 от Кодекса за социална сигурност, определящи като референтна календарна година предпоследната година преди периода на изплащането, тоест в случая 2015 г.

11 С решение от 24 януари 2018 г. КСП Ил е Вилен ги уведомява, че месечният размер на детските надбавки ще бъде 115,65 EUR.

12 Жалбоподателите в главното производство подават жалба по административен ред срещу това решение, която е отхвърлена.

13 Те сезират запитващата юрисдикция, като искат посоченото решение да бъде отменено и месечният размер на полагащите им се детски надбавки да бъде определен на 462,62 EUR — размер, който е съобразен с актуализираните доходи и броя на издържаните деца.

14 Според жалбоподателите в главното производство КСП Ил е Вилен не е спазила нито разпоредбите на членове 20 ДФЕС и 45 ДФЕС, нито член 4 от Регламент № 883/2004, нито член 7 от Регламент № 492/2011. Освен това член R 532-3 от Кодекса за социална сигурност бил в разрез с принципа на равно третиране и следователно явно незаконосъобразен.

15 Запитващата юрисдикция припомня най-напред, че съгласно член 45 ДФЕС свободното движение на работници налага премахването на всякаква основаваща се на гражданството дискриминация между работниците от държавите членки, що се отнася до заетостта, възнаграждението и другите условия на труд.

16 След това тя си задава въпроса дискриминационна ли е спорната в главното производство национална разпоредба и ако да, може ли да бъде обоснована с императивни съображения от общ интерес. Всъщност би било несъвместимо с правото на Съюза работник, гражданин на държава членка, да бъде след завръщането си в тази държава членка подложен на по-неблагоприятен режим от този, на който би имал право, ако не бе използвал предоставените с Договора възможности в областта на свободното движение.

17 При тези обстоятелства Tribunal de grande instance de Rennes (Окръжен съд Рен) решава да спре производството по делото и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Трябва ли правото на Съюза, и по-конкретно членове 20 [ДФЕС] и 45 [ДФЕС], член 4 от Регламент № 883/2004 и член 7 от Регламент № 492/2011, да се тълкува в смисъл, че не допуска национална разпоредба като член R 532-3 от Кодекса за социална сигурност, с която като референтна календарна година за изчисляването на семейните помощи се определя предпоследната година преди периода на изплащането им и по силата на която — в хипотезата, когато доходите на получателя на помощите съществено се увеличават в друга държава членка и спадат вследствие на завръщането му в държавата по произход — този получател, за разлика от пребиваващите в държавата по произход лица, които не са упражнили правото си на свободно движение, се оказва отчасти лишен от детски надбавки?“.

По преюдициалния въпрос

18 Най-напред следва да се прецени дали всички разпоредби, посочени в акта за преюдициално запитване, са приложими към разглеждания в главното производство случай, свързан с командироването на национален държавен служител в институция на Европейския съюз.

19 Що се отнася до разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС относно свободното движение на работници, от постоянната съдебна практика следва, че гражданите на Съюза, които работят в държава членка, различна от тяхната държава членка по произход, и са приели да изпълняват длъжност в международна организация, попадат в приложното поле на член 45 ДФЕС (вж. в този смисъл решения от 15 март 1989 г., Echternach и Moritz, 389/87 и 390/87, EU:C:1989:130, т. 11, от 6 октомври 2016 г., Adrien и др., C-466/15, EU:C:2016:749, т. 24 и от 31 май 2017 г., U, C-420/15, EU:C:2017:408, т. 13).

20 От това следва, че на гражданите на Съюза, които работят за негова институция или орган в държава членка, различна от тяхната държава членка по произход, не могат да бъдат отказвани социалните права и облаги, които им предоставя член 45 ДФЕС (вж. в този смисъл решения от 15 март 1989 г., Echternach и Moritz, 389/87 и 390/87, EU:C:1989:130, т. 12 и от 6 октомври 2016 г., Adrien и др., C-466/15, EU:C:2016:749, т. 25).

21 Що се отнася до член 20 ДФЕС, следва да се отбележи, че този член, с който се създава гражданството на Съюза, предвижда само че гражданите на Съюза се ползват с правата и имат задълженията, предвидени в Договора. Следователно в това отношение той не би могъл да

бъде приложен самостоятелно, вместо специалните разпоредби на Договора, уреждащи правата и задълженията на гражданите на Съюза, каквато разпоредба в частност е член 45 ДФЕС (вж. в този смисъл решения от 16 декември 2004 г., My, C-293/03, EU:C:2004:821, т. 32 и от 31 май 2017 г., U, C-420/15, EU:C:2017:408, т. 17).

22 Тълкуването на член 20 ДФЕС съответно е без значение за разрешаването на спора в главното производство.

23 Без значение е и тълкуването на разпоредбите във връзка с координацията на системите за социална сигурност. Всъщност съгласно практиката на Съда длъжностните лица на Съюза не могат да се квалифицират като „работници“ по смисъла на Регламент № 883/2004, тъй като към тях не се прилага национално законодателство в областта на социалната сигурност, както изисква член 2, параграф 1 от този регламент, определящ действието на последния по отношение на лицата (вж. в този смисъл решения от 3 октомври 2000 г., Ferlini, C-411/98, EU:C:2000:530, т. 41 и от 16 декември 2004 г., My, C-293/03, EU:C:2004:821, т. 35).

24 Що се отнася до член 7 от Регламент № 492/2011, следва да се припомни, че той е просто конкретен израз, в специфичната област на условията на заетост и на труд, на принципа на недопускане на дискриминация, прогласен в член 45, параграф 2 ДФЕС, и следователно трябва да се тълкува по същия начин както член 45, параграф 2 ДФЕС (решения от 23 февруари 2006 г., Комисия/Испания, C-205/04, непубликувано, EU:C:2006:137, т. 15 и от 13 март 2019 г., Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach, C-437/17, EU:C:2019:193, т. 16).

25 Обстоятелството, че работникът в случая по главното производство е нает от институция на Съюза, не е определящо в това отношение, тъй като преследваната с член 7, параграф 2 от Регламент № 492/2011 цел за равно третиране се изразява именно в това работниците, граждани на други държави членки, да се ползват от всички социални облаги, които, независимо дали са свързани с трудов договор, обикновено се признават на работниците — местни граждани, главно поради обективното им качество на работници или само поради факта че тяхното местожителство се намира на територията на страната (вж. в този смисъл решение от 18 декември 2019 г., Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava и др., C-447/18, EU:C:2019:1098, т. 47 и цитираната съдебна практика).

26 С оглед на тези съображения и за да се даде полезен отговор на запитващата юрисдикция, следва да се приеме, че преюдициалният въпрос се отнася единствено до тълкуването на член 45 ДФЕС и на член 7 от Регламент № 492/2011.

27 Така с този въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали член 45 ДФЕС и член 7 от Регламент № 492/2011 трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, с която като референтна година за целите на изчисляването на отпусканите семейни помощи се определя предпоследната година преди периода на изплащането им и съответно по силата на която — в хипотезата, когато доходите на национален държавен служител съществено са се увеличили по време на командироването му в институция на Съюза, намираща се в друга държава членка — размерът на детските надбавки при завръщането на този служител в неговата държава членка на произход се оказва за две години значително намален.

28 Що се отнася до наличието на евентуална дискриминация в противоречие с член 45, параграф 2 ДФЕС и с член 7, параграф 1 от Регламент № 492/2011, следва да се отбележи, че спорната в главното производство национална правна уредба, съгласно която размерът на полагащите се детски надбавки се изчислява въз основа на размера на доходите, получени от работника през референтната календарна година, определена като предпоследната година преди периода на изплащането на тези помощи, се прилага без разлика към всички работници, независимо от тяхното гражданство, така че не може да създаде дискриминация, пряко основана на гражданството.

29 Освен това от представената на Съда преписка не личи запитващата юрисдикция да смята, че тази правна уредба може да създаде непряка дискриминация, тъй като би могла да третира работниците, граждани на други държави членки, по-неблагоприятно в сравнение с работниците — местни граждани.

30 Що се отнася до това дали спорната в главното производство национална правна уредба представлява забранена с член 45, параграф 1 ДФЕС пречка за свободното движение на работници в рамките на Съюза, следва да се припомни, че тази разпоредба не допуска никаква мярка, която, макар и приложима без дискриминация с оглед на гражданството, може да затрудни или да направи по-малко привлекателно упражняването от гражданите на Съюза на гарантираните с Договора за функционирането на ЕС основни свободи (вж. в този смисъл решения от 1 април 2008 г., Правителство на Френската общност и Валонско правителство, C-212/06, EU:C:2008:178, т. 45 и от 6 октомври 2016 г., Adrien и др., C-466/15, EU:C:2016:749, т. 26).

31 В това отношение съгласно постоянната съдебна практика член 45 ДФЕС цели да улесни гражданите на Съюза при упражняването на всякакъв вид професионална дейност на цялата територия на Съюза и не допуска никакви национални мерки, които биха могли да поставят тези граждани в по-неблагоприятно положение, ако те желаят да упражняват икономическа дейност на територията на друга държава членка (решения от 1 април 2008 г., Правителство на Френската общност и Валонско правителство, C-212/06, EU:C:2008:178, т. 44, от 21 януари 2016 г., Комисия/Кипър, C-515/14, EU:C:2016:30, т. 39 и от 7 март 2018 г., DW, C-651/16, EU:C:2018:162, т. 21).

32 Съответно член 45 ДФЕС има за цел именно да не се допусне работник, който, упражнявайки правото си на свободно движение, е заемал различни длъжности в повече от една държава членка, без обективно основание да бъде третиран по-неблагоприятно от този, който е полагал труд в една-единствена държава членка (вж. по-специално решения от 7 март 1991 г., Masgio, C-10/90, EU:C:1991:107, т. 17, от 21 януари 2016 г., Комисия/Кипър, C-515/14, EU:C:2016:30, т. 42 и от 7 март 2018 г., DW, C-651/16, EU:C:2018:162, т. 23).

33 В случая следва да се констатира, че получателите на детски надбавки, които са упражнили правото си на свободно движение, не са третирани по-неблагоприятно от получателите на такива помощи, които не са упражнили това право.

34 Всъщност по силата на национално законодателство, като спорното в главното производство, за работниците, граждани на държава членка, чиито доходи при преместването им в друга държава членка се променят по размер, като съответно нарастват или спадат, важат същите правила за изчисляване на детските надбавки въз основа на получените през референтния период доходи като приложимите за работниците, които не са напускали своята държава членка по произход, но чиито доходи същевременно също са претърпели такива промени.

35 Така в случая на жалбоподателите в главното производство, за да се определят детските им надбавки в по-нисък размер поради завръщането им в тяхната държава членка по произход, са взети предвид по-високите доходи, които те са получавали по време на пребиваването си в друга държава членка, така както сходно увеличение на доходите на работник, който не е упражнил правото си на свободно движение, би обосновало сходно намаление на размера на тези помощи.

36 Следователно не самото упражняване на правото на свободно движение е причина за по-ниския размер на полагащите се на жалбоподателите в главното производство помощи, а обстоятелството, че доходите, получавани от тях по време на пребиваването им в друга държава членка, са били по-високи от получаваните преди или след това.

37 Жалбоподателите в главното производство твърдят, че не оспорват компетентността на тяхната държава членка по произход да урежда своята система за социална сигурност, като утвърждава в частност реда и условията за определяне на отпусканите помощи, но все пак поддържат, че едно домакинство, чиито доходи са се увеличили както техните, но което е останало на територията на държавата членка по произход, би продължило да получава в продължение на две години по-високия размер детски надбавки, въпреки че текущите доходи биха превишили определения от разглежданата в главното производство правна уредба таван на доходите и тези помощи биха били намалени едва от третата година.

38 Като твърдят, че положението на такова домакинство би било напълно неутрално въпреки отложеното отчитане на действителните промени в доходите му, жалбоподателите в главното производство всъщност възразяват не срещу реда и условията за определяне на размера на детските надбавки, а по-скоро срещу това, че не са могли да получават, с оглед на евентуална компенсация в случай на завръщане, детски надбавки в по-висок размер и по време на пребиваването си в друга държава членка.

39 Първичното право обаче не може да гарантира на осигуреното лице, че преместването в държава членка, различна от държавата членка по произход, няма да има последици от гледна точка на социалната сигурност, и по-специално що се отнася до обезщетенията при болест или пенсиите за старост или дори детските надбавки. Всъщност следва да се припомни, че предвид съществуващите разлики между схемите и законодателствата на държавите членки преместването на работника в друга държава членка може да бъде — според случая — повече или по-малко благоприятно за съответното лице по отношение на социалната закрила (вж. в този смисъл решения от 6 октомври 2016 г., Adrien и др., C-466/15, EU:C:2016:749, т. 27 и от 18 юли 2017 г., Erzberger, C-566/15, EU:C:2017:562, т. 34).

40 Следователно обстоятелството, че поради преместването си в друга държава членка жалбоподателите в главното производство не са могли да получават детски надбавки от своята държава членка по произход и че детските надбавки, получавани при завръщането им в последната държава, в продължение на две години не са съобразени с получаваните през този период доходи, не означава по-неблагоприятно третиране, което противоречи на свободното движение на работници и особено на член 45 ДФЕС.

41 Същият извод се налага и по отношение на член 7, параграф 2 от Регламент № 492/2011, тъй като тази разпоредба трябва, както бе припомнено в точка 24 от настоящото решение, да се тълкува по същия начин както член 45 ДФЕС.

42 Освен това, що се отнася до доводите на жалбоподателите в главното производство, че спорната в главното производство национална правна уредба може да повлияе на решението на работник, който е гражданин на държава членка, дали да се премести в друга държава членка, за да работи там и да получава по-високи доходи, след като при завръщането си в държавата членка по произход се оказва в по-неблагоприятно положение поради изплащането на детски надбавки в значително намален размер, следва да се припомни, че причините, поради които работникът мигрант решава да упражни свободата си на движение в рамките на Съюза, не могат да се вземат предвид при преценката дали дадена национална разпоредба е дискриминационна (вж. в този смисъл решение от 5 декември 2013 г., Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken, C-514/12, EU:C:2013:799, т. 33).

43 С оглед на всички изложени по-горе съображения на поставения въпрос следва да се отговори, че член 45 ДФЕС и член 7, параграф 2 от Регламент № 492/2011 трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат правна уредба на държава членка, с която като референтна година за целите на изчисляването на отпусканите семейни помощи се определя предпоследната година преди периода на изплащането им и съответно по силата на която — в хипотезата, когато доходите на национален държавен служител съществено са се увеличили по време на командироването

му в институция на Съюза, намираща се в друга държава членка — размерът на детските надбавки при завръщането на този служител в неговата държава членка на произход се оказва за две години значително намален.

По съдебните разноски

44 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (осми състав) реши:

Член 45 ДФЕС и член 7, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 492/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 година относно свободното движение на работници в Съюза трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат правна уредба на държава членка, с която като референтна година за целите на изчисляването на отпусканите семейни помощи се определя предпоследната година преди периода на изплащането им и съответно по силата на която — в хипотезата, когато доходите на национален държавен служител съществено са се увеличили по време на командироването му в институция на Европейския съюз, намираща се в друга държава членка — размерът на детските надбавки при завръщането на този служител в неговата държава членка на произход се оказва за две години значително намален.

Подписи