



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (deseto vijeće)

7. ožujka 2018.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Socijalna sigurnost – Rodiljna potpora – Izračun iznosa na temelju dohotka osiguranika tijekom referentnog razdoblja od dvanaest mjeseci – Osoba koja je tijekom tog razdoblja bila u službi institucije Europske unije – Nacionalni propis kojim se predmetni iznos utvrđuje u visini od 70 % prosječne osnovice doprinosa za osiguranje – Ograničenje slobodnog kretanja radnika – Načelo lojalne suradnje”

U predmetu C-651/16,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Augstākā tiesa (Vrhovni sud, Latvija), odlukom od 9. prosinca 2016., koju je Sud zaprimio 19. prosinca 2016., u postupku

DW

protiv

Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūra,

SUD (deseto vijeće),

u sastavu: E. Levits, predsjednik vijeća, A. Borg Barthet i F. Biltgen (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: P. Mengozzi,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za DW, samostalno,
- za latvijsku vladu, I. Kucina i A. Bogdanova, u svojstvu agenata,
- za estonsku vladu, N. Grünberg, u svojstvu agenta,
- za Europsku komisiju, I. Naglis i M. Kellerbauer, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: latvijski

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 45. i članka 4. stavka 3. UEU-a.
- 2 Taj je zahtjev podnesen u okviru spora između osobe DW i Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūra (Nacionalna agencija za socijalnu sigurnost, Latvija), povodom određivanja iznosa roditeljne potpore koji se treba dodijeliti osobi DW.

Pravni okvir

- 3 Članak 31. Likums „Par maternitātes un slimības apdrošināšanu” (Zakon o osiguranju za slučaj majčinstva i bolesti, *Latvijas Vēstnesis*, 1995., br. 182, str. 465.) u stavcima 1., 6. i 7. određuje:

„1. Prosječna osnovica doprinosa za osiguranje u svrhu izračuna davanja za socijalnu sigurnost na teret države određuje se ovisno o prosječnoj osnovici doprinosa osobe osigurane na razdoblje od 12 kalendarskih mjeseci koje završava dva kalendarska mjeseca prije mjeseca tijekom kojeg je nastao osigurani rizik [...]

[...]

6. Ako tijekom dijela razdoblja uzetog u obzir za utvrđivanje prosječne osnovice doprinosa za osiguranje iz stavka 1. [...] osigurana osoba nije bila prijavljena u nacionalni sustav socijalnog osiguranja ili je bila na neplaćenom dopustu, [...] prosječna osnovica doprinosa koja se pripisuje tom dijelu razdoblja, kao i dijelu razdoblja tijekom kojeg osoba nije imala prosječnu osnovicu doprinosa za osiguranje zbog neplaćenog dopusta, uz iznimku neplaćenog dopusta dodijeljenog radi njege djeteta, iznosi, u svrhu izračuna roditeljne ili očinske potpore, 70 % prosječne osnovice doprinosa za mjesečno osiguranje utvrđene u državi.

7. Ako tijekom dijela razdoblja uzetog u obzir za utvrđivanje prosječne osnovice doprinosa za osiguranje iz stavka 1. [...] osigurana osoba nije imala prosječnu osnovicu doprinosa za osiguranje zbog nesposobnosti za rad, trudničkog i roditeljnog dopusta, očinskog dopusta, neplaćenog dopusta dodijeljenog radi njege djeteta ili roditeljskog dopusta, prosječna osnovica doprinosa za osiguranje jednaka je osnovici za referentno razdoblje umanjenoj za dane privremene nesposobnosti za rad, trudničkog ili roditeljnog dopusta, očinskog dopusta, neplaćenog dopusta dodijeljenog radi njege djeteta i roditeljskog dopusta.”

- 4 Na temelju članka 7. Ministru Kabineta noteikumi Nr. 270 „Vidējās apdrošināšanas iemaksu algas aprēķināšanas kārtība un valsts sociālās apdrošināšanas pabalstu piešķiršanas, aprēķināšanas un izmaksas kārtība” (Dekret br. 270 Vijeća ministara o pravilima za izračun prosječne osnovice doprinosa za osiguranje i pravilima o dodjeli, izračunu i isplati davanja za nacionalnu socijalnu sigurnost) od 27. srpnja 1998. (*Latvijas Vēstnesis*, 1998., br. 223/224, str. 1284.):

„7. Kako bi se izračunala zaposlenikova prosječna osnovica doprinosa za osiguranje, osnovica doprinosa za osiguranje uključuje ukupnu osnovicu doprinosa za osiguranje koju je zaposlenik primio tijekom razdoblja iz članka 31. stavka 1. Zakona o osiguranju za slučaj majčinstva i bolesti:

7.1. kao zaposlenik

7.1.1. od poslodavca s kojim se na dan nastanka osiguranog rizika zaposlenik nalazi u jednom od pravnih odnosa iz članka 1. stavka 2. Zakona o socijalnom osiguranju na kojima se temelji osnovica doprinosa za osiguranje.”

5 Članak 8. navedenog dekreta određuje:

„Prosječna osnovica doprinosa za osiguranje u svrhu dodjele davanja iz sustava socijalne sigurnosti u svim slučajevima iz članka 7. ovog dekreta računa se prema sljedećoj formuli:

$Vd = (A1 + A2 + \dots + A12)/D$, u kojoj

Vd = prosječna osnovica doprinosa za osiguranje po kalendarskom danu [...]

A1, A2... = iznos osnovice doprinosa za osiguranje dobiven u okviru plaćene aktivnosti u odgovarajućem mjesecu u razdoblju od 12 mjeseci iz članka 31. stavka 1. Zakona o osiguranju za slučaj majčinstva i bolesti, uz iznimku premija, bonusa, potpora i drugih oblika naknada koje je poslodavac isplatio osobi u skladu s odredbama kolektivnog ugovora ili ugovora o radu tijekom privremene nesposobnosti za rad, trudničkog ili roditeljskog dopusta, roditeljskog dopusta ili neplaćenog dopusta dodijeljenog radi njege djeteta;

D = broj kalendarskih dana u razdoblju iz članka 31. stavka 1. Zakona o osiguranju za slučaj majčinstva i bolesti, ne uključujući kalendarske dane privremene nesposobnosti za rad za koju je isplaćeno davanje za slučaj bolesti, trudničkog i roditeljskog dopusta, očinskog dopusta, neplaćenog dopusta dodijeljenog radi njege djeteta i roditeljskog dopusta.”

Glavni postupak i prethodno pitanje

- 6 Osoba DW 2. siječnja 2014. od Nacionalne agencije za socijalnu sigurnost zatražila je dodjelu roditeljske potpore za razdoblje svojeg trudničkog dopusta. Dana 2. travnja 2014. tu je potporu također zatražila za razdoblje svojeg roditeljskog dopusta.
- 7 Nacionalna agencija za socijalnu sigurnost dodijelila je navedenu potporu za razdoblja od 2. siječnja do 12. ožujka 2014. i od 13. ožujka do 21. svibnja 2014. Rodiljska potpora utvrđena je u visini od 80 % prosječne osnovice doprinosa po kalendarskom danu, određene na temelju dohotka koji je osoba DW ostvarila tijekom razdoblja od dvanaest kalendarskih mjeseci počevši od 1. studenoga 2012. do 31. listopada 2013. i broja kalendarskih dana u tom razdoblju. Budući da je tijekom referentnog razdoblja od dvanaest mjeseci osoba DW jedanaest mjeseci bila zaposlena u instituciji Europske unije i da stoga nije bila prijavljena kao zaposlena osoba u Latviji, Nacionalna agencija za socijalnu sigurnost, u skladu s člankom 31. stavkom 6. Zakona o osiguranju za slučaj majčinstva i bolesti, utvrdila je osnovicu doprinosa za svaki od tih mjeseci u visini od 70 % prosječne osnovice doprinosa utvrđene u predmetnoj državi članici, odnosno u iznosu od 395,70 eura. Nasuprot tomu, za mjesec u kojem je osoba DW bila prijavljena kao zaposlena osoba te je plaćala doprinose u Latviji uzeta je u obzir stvarna prosječna osnovica doprinosa u tom mjesecu, odnosno 1849, 73 eura.
- 8 Osoba DW pred Administratīvā rajona tiesa (Okružni upravni sud, Latvija) podnijela je zahtjev za novi izračun iznosa svoje potpore. Taj sud prihvatio je njezin zahtjev na temelju odredbi Uredbe (EZ) br. 883/2004 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 odredbi UFEU-a o slobodnom kretanju radnika.
- 9 Žalbu koju je podnijela Nacionalna agencija za socijalnu sigurnost prihvatio je Administratīvā apgabaltiesa (Regionalni upravni sud, Latvija). Taj sud ocijenio je da se Uredba br. 883/2004, kojom se za stjecanje prava propisuje zbrajanje navršenih razdoblja, ne primjenjuje u predmetnom slučaju jer latvijsko pravo ne zahtijeva, kad je riječ o dodjeli prava na roditeljsku potporu, da je razdoblje prethodno navršeno u latvijskom sustavu socijalne sigurnosti. Taj je sud iz toga zaključio da je izračun te potpore pravilno izvršen samo u odnosu na latvijsko pravo.

- 10 Osoba DW podnijela je kasacijsku žalbu protiv te odluke pred Augstākā tiesa (Vrhovni sud, Latvija) tvrdeći da su se pravila o izračunu navedene potpore protivila člancima 45. do 48. UFEU-a i sudskoj praksi Suda (presuda od 16. veljače 2006., Öberg, C-185/04, EU:C:2006:107). Prema stajalištu osobe DW, prilikom izračuna davanja koja se dodjeljuju ne treba uzimati u obzir razdoblja osiguranja navršena u okviru institucija Unije i treba dodati iznos davanja onomu koji bi bila primila da je u Latviji radila tijekom cijelog referentnog razdoblja. Taj zaključak potkrijepljen je ciljem predmetnog davanja, koji se sastoji u povećanju roditeljne potpore osobama koje su bile zaposlene, uz istodobno jamčenje minimalnog dohotka nezaposlenim osobama.
- 11 Nacionalna agencija za socijalnu sigurnost smatra, pak, da se sudska praksa Suda koja se odnosi na zbrajanje razdoblja aktivnosti u svrhu utvrđivanja prava na roditeljske potpore ne primjenjuje, primjerice, u predmetnom slučaju, koji se odnosi na izračun iznosa roditeljne potpore.
- 12 Sud koji je uputio zahtjev dvoji jesu li odredbe latvijskog prava o izračunu iznosa roditeljne potpore u skladu s pravom Unije. U tom pogledu on utvrđuje da je osoba DW stavljena u nepovoljan položaj kao posljedica toga što je ostvarila svoju slobodu kretanja odlučivši raditi za instituciju Unije. Naime, prosječna osnovica doprinosa utvrđena na temelju latvijskog prava za jedanaest mjeseci tijekom kojih je osoba DW bila u službi institucije Unije znatno je niža od osnovice koja je utvrđena za preostali mjesec rada, a koji je osoba DW izvršila u Latviji. Prema sudu koji je uputio zahtjev, način izračuna koji se primjenjuje na utvrđivanje roditeljne potpore u stvarnosti dovodi do toga da iznos te potpore ovisi o trajanju razdoblja aktivnosti predmetnog radnika u Latviji.
- 13 Sud koji je uputio zahtjev u tom kontekstu podsjeća na sudske prakse Suda na temelju koje takav propis može činiti ograničenje slobodnom kretanju radnika, koje je zabranjeno člankom 45. UFEU-a. Taj propis također se ne može prihvatiti u odnosu na obvezu lojalne suradnje i pomoći, koja je na državama članicama i koja nalazi svoj izričaj u obvezi iz članka 4. stavka 3. UFEU-a (presude od 16. prosinca 2004., My, C-293/03, EU:C:2004:821, t. 45. do 48.; od 16. veljače 2006., Öberg, C-185/04, EU:C:2006:107, t. 16. i 17. i od 4. veljače 2015., Melchior, C-647/13, EU:C:2015:54, t. 26. i 27.).
- 14 U tim je okolnostima Augstākā Tiesa (Vrhovni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Trebali li članak 4. stavak 3. UFEU-a i članak 45. stavke 1. i 2. UFEU-a tumačiti na način da im se ne protivi propis države članice kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku, koji radi utvrđivanja iznosa roditeljne potpore iz razdoblja od dvanaest mjeseci koje se uzima u obzir radi izračuna prosječne osnovice doprinosa ne isključuje mjesece u kojima je osoba radila u instituciji Europske unije i bila osigurana u Zajedničkom sustavu zdravstvenog osiguranja [Unije], s obzirom na to da tijekom tog razdoblja osoba nije bila osigurana u Latviji i da će se njezini prihodi izjednačiti s prosječnom osnovicom doprinosa u državi članici, a što može znatno smanjiti iznos dodijeljene roditeljne potpore u usporedbi s mogućim iznosom potpore koju je osoba mogla primiti da u razdoblju koje se uzima u obzir radi izračuna nije otišla raditi u instituciju [Unije], nego da je ostala zaposlena u Latviji?”

O prethodnom pitanju

- 15 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 4. stavak 3. UFEU-a i članak 45. UFEU-a tumačiti na način da im se protivi propis države članice poput onoga u glavnom postupku, koji u svrhu utvrđivanja prosječne osnovice doprinosa za osiguranje prilikom izračuna iznosa roditeljne potpore izjednačava mjesece iz referentnog razdoblja tijekom kojih je predmetna osoba radila za instituciju Unije i tijekom kojih nije bila osigurana u sustavu socijalne sigurnosti te države članice s razdobljem nezaposlenosti te na njih primjenjuje prosječnu osnovicu doprinosa utvrđenu u navedenoj državi članici, što ima za učinak znatno sniženje iznosa roditeljne potpore dodijeljene toj osobi u odnosu na iznos na koji se potonja mogla pozivati da je izvršavala profesionalnu aktivnost samo u toj državi članici.

- 16 Najprije valja podsjetiti da, iako države članice zadržavaju nadležnost za uređenje vlastitih sustava socijalne sigurnosti, određivanjem osobito uvjeta za dodjelu davanja u području socijalne sigurnosti, one u izvršavanju te nadležnosti moraju poštovati pravo Unije, a osobito odredbe Ugovora o slobodnom kretanju radnika (vidjeti u tom smislu presude od 1. travnja 2008., *Gouvernement de la Communauté française et gouvernement wallon*, C-212/06, EU:C:2008:178, t. 43.; od 21. siječnja 2016., *Komisija/Cipar*, C-515/14, EU:C:2016:30, t. 38. i od 6. listopada 2016., *Adrien i dr.*, C-466/15, EU:C:2016:749, t. 22.).
- 17 Stoga valja provjeriti jesu li odredbe Ugovora koje se odnose na slobodno kretanje radnika primjenjive u situaciji poput one u glavnom postupku. Ako jesu, treba utvrditi, s jedne strane, čini li nacionalni propis poput onoga u glavnom postupku zapreku slobodnom kretanju radnika i, s druge strane, ako je odgovor potvrđan, je li ta zapreka objektivno opravdana.
- 18 Kad je riječ, na prvom mjestu, o primjenjivosti odredbi Ugovora o slobodnom kretanju radnika, valja podsjetiti da je prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda građanin Unije, neovisno o svojem mjestu boravišta i svojem državljanstvu, koji se koristi pravom na slobodno kretanje radnika i koji je izvršavao profesionalnu aktivnost u državi članici koja nije ona iz koje potječe obuhvaćen područjem primjene članka 45. UFEU-a (presude od 16. veljače 2006., *Rockler*, C-137/04, EU:C:2006:106, t. 14. i od 16. veljače 2006., *Öberg*, C-185/04, EU:C:2006:107, t. 11. i navedena sudska praksa).
- 19 Nadalje, građanin Unije koji radi u državi članici koja nije njegova država porijekla i koji je prihvatio zaposlenje u međunarodnoj organizaciji također je obuhvaćen područjem primjene te odredbe (vidjeti osobito u tom smislu presude od 16. veljače 2006., *Rockler*, C-137/04, EU:C:2006:106, t. 15.; od 16. veljače 2006., *Öberg*, C-185/04, EU:C:2006:107, t. 12. i navedenu sudska praksu i od 4. srpnja 2013., *Gardella*, C-233/12, EU:C:2013:449, t. 25.). Naime, ako se zaposli u međunarodnoj organizaciji, takav građanin time ne gubi svojstvo radnika u smislu članka 45. UFEU-a (presuda od 4. srpnja 2013., *Gardella*, C-233/12, EU:C:2013:449, t. 26.).
- 20 Iz toga proizlazi da položaj osobe DW potpada pod područje primjene članka 45. UFEU-a.
- 21 Kad je riječ, na drugom mjestu, o tome čini li primjena nacionalnog propisa poput onoga u glavnom postupku prepreku slobodnom kretanju radnika, valja podsjetiti da sve odredbe Ugovora koje se odnose na slobodno kretanje osoba imaju za cilj građanima Unije olakšati obavljanje profesionalnih aktivnosti bilo koje vrste na cijelom području Unije te se protive mjerama koje bi te građane mogle staviti u nepovoljniji položaj ako neku gospodarsku djelatnost žele obavljati na području druge države članice (presude od 16. veljače 2006., *Rockler*, C-137/04, EU:C:2006:106, t. 17.; od 16. veljače 2006., *Öberg*, C-185/04, EU:C:2006:107, t. 14. i navedena sudska praksa; od 1. travnja 2008., *Gouvernement de la Communauté française et gouvernement wallon*, C-212/06, EU:C:2008:178, t. 44. i od 21. siječnja 2016., *Komisija/Cipar*, C-515/14, EU:C:2016:30, t. 39.).
- 22 Stoga odredbe koje sprečavaju ili obeshrabruju državljanina neke države članice da s ciljem izvršavanja svojeg prava na slobodno kretanje napusti svoju državu porijekla predstavljaju prepreke toj slobodi, čak i ako se primjenjuju bez obzira na državljanstvo odnosnih radnika (presude od 16. veljače 2006., *Rockler*, C-137/04, EU:C:2006:106, t. 18. i od 16. veljače 2006., *Öberg*, C-185/04, EU:C:2006:107, t. 15. i navedena sudska praksa).
- 23 Naime, članak 45. UFEU-a ima osobito za cilj izbjeći to da se bez objektivnog opravdanja prema radniku koji je, koristeći se svojim pravom na slobodno kretanje, bio zaposlen u više od jedne države članice postupa nepovoljnije nego prema onomu koji je cijelu svoju karijeru ostvario samo u jednoj državi članici (vidjeti osobito u tom smislu presude od 7. ožujka 1991., *Masgio*, C-10/90, EU:C:1991:107, t. 17. i od 21. siječnja 2016., *Komisija/Cipar*, C-515/14, EU:C:2016:30, t. 42.).

- 24 U predmetnom slučaju iz spisa podnesenog Sudu proizlazi da se u skladu s primjenjivim nacionalnim zakonodavstvom radnica koja nije bila prijavljena u nacionalni sustav socijalne sigurnosti tijekom referentnog razdoblja od dvanaest mjeseci, zbog toga što je radila u okviru Unijine institucije, izjednačuje s osobom bez profesionalne aktivnosti te joj se dodjeljuje roditeljska potpora u minimalnom iznosu, utvrđena na temelju prosječne osnovice doprinosa za osiguranje određene u predmetnoj državi članici, dok se roditeljska potpora radnici koja je cijelu svoju profesionalnu karijeru ostvarila u toj državi članici utvrđuje na temelju doprinosa za osiguranje uplaćenih u nacionalni sustav socijalne sigurnosti tijekom referentnog razdoblja.
- 25 U tom pogledu valja navesti da, iako primjenjivo nacionalno zakonodavstvo ne uvjetuje, kao takvo, dodjelu prava na roditeljsku potporu time da je tijekom referentnog razdoblja osoba prijavljena u nacionalni sustav socijalne sigurnosti, ipak ostaje činjenica da primjena pravila o izračunu predmetne potpore dovodi do sličnog rezultata jer je iznos davanja dodijeljenog radnici koja je obavljala službu u Unijinoj instituciji znatno niži od iznosa na koji bi se mogla pozivati da je radila na državnom području predmetne države članice i uplaćivala doprinose u njezin sustav socijalne sigurnosti.
- 26 Sud je nadalje presudio da nacionalno zakonodavstvo koje u svrhu izračuna iznosa roditeljskih potpora ne uzima u obzir razdoblja aktivnosti izvršena u zajedničkom sustavu zdravstvenog osiguranja Unije može odvratiti državljane države članice od napuštanja te države kako bi izvršavali profesionalnu aktivnost u okviru institucije Unije koja se nalazi na državnom području druge države članice jer prihvaćanjem zaposlenja u takvoj instituciji oni gube mogućnost primanja obiteljskog davanja na temelju nacionalnog sustava zdravstvenog osiguranja na koje bi imali pravo da nisu prihvatili to zaposlenje (presude od 16. veljače 2006., *Rockler*, C-137/04, EU:C:2006:106, t. 19. i od 16. veljače 2006., *Öberg*, C-185/04, EU:C:2006:107, t.16.).
- 27 Iz toga slijedi da nacionalni propis poput onoga u glavnom postupku može činiti prepreku i stoga odvratiti od izvršavanja profesionalne aktivnosti izvan predmetne države članice, bilo u drugoj državi članici ili u okviru institucije Unije ili druge međunarodne organizacije, u mjeri u kojoj, prihvaćanjem tog zaposlenja, radnica koja je prethodno ili naknadno bila osigurana u nacionalnom sustavu socijalne sigurnosti predmetne države članice na temelju tog sustava prima davanje u iznosu znatno nižem od onoga na koji bi imala pravo da se nije koristila svojim pravom na slobodno kretanje.
- 28 Takav nacionalni propis stoga čini prepreku slobodnom kretanju radnika, koja je u načelu zabranjena člankom 45. UFEU-a.
- 29 Taj zaključak nije ni na koji način doveden u pitanje argumentom koji je istaknula latvijska vlada, a prema kojem privremena davanja, poput roditeljske potpore, ne mogu stvoriti bitnu prepreku radnikovoj odluci o tome hoće li prihvatiti radno mjesto u okviru institucije Unije ili na području države članice koja nije njegovala država podrijetla. U tom pogledu dovoljno je podsjetiti da se ocjena prepreke slobodnom kretanju radnika ne izvršava u odnosu na trajanje predmetnog davanja. Naime, u skladu sa sudskom praksom Suda, članci Ugovora koji se odnose na slobodu kretanja osoba čine temeljne odredbe za Uniju i svaka je prepreka toj slobodi zabranjena, čak i ako je od manje važnosti (presuda od 15. veljače 2000., *Komisija/Francuska*, C-34/98, EU:C:2000:84, t. 49.).
- 30 Kako bi sudu koji je uputio zahtjev bio pružen potpun odgovor, na trećem mjestu valja analizirati postojanje eventualnog opravdanja prepreke slobodi kretanja radnika.
- 31 U tom pogledu iz sudske prakse Suda proizlazi da se ograničavajuća mjera temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorima može opravdati samo ako se njome teži legitimnom cilju koji je u skladu s Ugovorima te se njome poštuje načelo proporcionalnosti. U tu svrhu takva mjera mora jamčiti izvršenje cilja kojemu teži i ne smije prelaziti ono što je nužno za postizanje tog cilja (vidjeti osobito presude od 16. veljače 2006., *Rockler*, C-137/04, EU:C:2006:106, t. 22. i od 16. veljače 2006., *Öberg*, C-185/04, EU:C:2006:107, t. 19. i navedenu sudsku praksu).

- 32 Latvijska vlada u tim okolnostima navodi da se nacionalni propis iz glavnog postupka temelji na razlozima u općem interesu i da je roditeljska potpora, koja se temelji na načelu solidarnosti, uspostavljena kako bi se jamčila stabilnost nacionalnog sustava socijalne sigurnosti. Taj sustav, čije se samofinanciranje jamči na temelju izravne veze između plaćenih doprinosa i iznosa dodijeljene roditeljske potpore, pogoduje unapređenju demografske situacije.
- 33 U tom pogledu valja podsjetiti da, iako samo ekonomski razlozi ne mogu činiti važan razlog u općem interesu koji bi mogao opravdati ograničenje temeljne slobode zajamčene Ugovorima, nacionalni propis ipak može biti opravdana prepreka temeljnoj slobodi kad se temelji na ekonomskim razlozima kojima se teži ostvarenju cilja u općem interesu. Ne može se stoga isključiti da opasnost od ozbiljnog ugrožavanja financijske ravnoteže sustava socijalne sigurnosti može biti važan razlog u općem interesu koji može opravdati zanemarivanje odredaba Ugovora koje se odnose na slobodno kretanje radnika (presuda od 21. siječnja 2016., Komisija/Cipar, C-515/14, EU:C:2016:30, t. 53. i navedena sudska praksa).
- 34 Ipak, prema ustaljenoj praksi Suda, na nadležnim je nacionalnim tijelima da prilikom donošenja mjere kojom se odstupa od načela određenog pravom Unije u svakom predmetnom slučaju dokažu da ta mjera može jamčiti ostvarenje navedenog cilja i da ne prekoračuje ono što je nužno za njegovo postizanje. Opravdavajući razlozi na koje se može pozvati država članica stoga moraju biti popraćeni prikladnim dokazima ili analizom prikladnosti i proporcionalnosti ograničavajuće mjere koju je donijela ta država kao i konkretnim elementima koji omogućuju potkrepljivanje argumentacije. Takvom se objektivnom analizom, poduprtom okolnostima i brojkama, mora moći dokazati s pomoću ozbiljnih, usklađenih i uvjerljivih dokaza da postoji stvarna opasnost za ravnotežu sustava socijalne sigurnosti (presuda od 21. siječnja 2016., Komisija/Cipar, C-515/14, EU:C:2016:30, t. 54.).
- 35 Međutim, u ovom slučaju potrebno je utvrditi da takva analiza nedostaje. Naime, u svojim pisanim očitovanjima podnesenima Sudu latvijska vlada ograničila se na navođenje posve općenitih tvrdnji a da pritom nije pružila konkretne dokaze koji bi potkrijepili njezinu argumentaciju da je nacionalni propis iz glavnog postupka opravdan razlozima u općem interesu. Kad je riječ o navodnom opravdanju koje se temelji na izravnoj vezi između plaćenih doprinosa i iznosa dodijeljene potpore, ono se ne može prihvatiti, s obzirom na to da dodjela same potpore nije uvjetovana nikakvom obvezom uplate doprinosa.
- 36 Posljedično tomu i s obzirom na elemente sadržane u spisu koji je podnesen Sudu, prepreka slobodnom kretanju radnika u glavnom postupku ne može se opravdati.
- 37 Budući da je utvrđeno da propis iz glavnog postupka nije u skladu s načelom slobodnog kretanja radnika, zajamčenim člankom 45. UFEU-a, nije potrebno odlučivati o tumačenju članka 4. stavka 3. UFEU-a (presuda od 6. listopada 2016., Adrien i dr., C-466/15, EU:C:2016:749, t. 37.).
- 38 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da članak 45. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se protivi propis države članice poput onoga u glavnom postupku, koji u svrhu utvrđivanja prosječne osnovice doprinosa za osiguranje prilikom izračuna iznosa roditeljske potpore izjednačava mjesece referentnog razdoblja tijekom kojih je predmetna osoba radila za instituciju Unije i tijekom kojih nije bila osigurana u sustavu socijalne sigurnosti te države članice s razdobljem nezaposlenosti te na njih primjenjuje prosječnu osnovicu doprinosa utvrđenu u navedenoj državi članici, što ima za učinak znatno smanjenje iznosa roditeljske potpore dodijeljene toj osobi u odnosu na iznos na koji se potonja mogla pozivati da je izvršavala profesionalnu aktivnost samo u toj državi članici.

Troškovi

- 39 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 navedenog, Sud (deseto vijeće) odlučuje:

Članak 45. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se protivi propis države članice poput onoga u glavnom postupku, koji u svrhu utvrđivanja prosječne osnovice doprinosa za osiguranje prilikom izračuna iznosa roditeljske potpore izjednačava mjesec referentnog razdoblja tijekom kojih je predmetna osoba radila za instituciju Unije i tijekom kojih nije bila osigurana u sustavu socijalne sigurnosti te države članice s razdobljem nezaposlenosti te na njih primjenjuje prosječnu osnovicu doprinosa utvrđenu u navedenoj državi članici, što ima za učinak znatno smanjenje iznosa roditeljske potpore dodijeljene toj osobi u odnosu na iznos na koji se potonja mogla pozivati da je izvršavala profesionalnu aktivnost samo u toj državi članici.

Potpisi