



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (deseto vijeće)

28. lipnja 2018.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Sporazum između Europske zajednice i njezinih država članica, s jedne strane, i Švicarske Konfederacije, s druge strane, o slobodnom kretanju osoba – Socijalna sigurnost radnika migranata – Uredba (EZ) br. 883/2004 – Prilog XI., naslov 'Španjolska', točka 2. – Starosna mirovina – Način izračuna – Teoretski iznos – Relevantna osnovica za plaćanje doprinosa – Posebni sporazum – Odabir osnovice za plaćanje doprinosa – Nacionalni propis kojim se radnika obvezuje na plaćanje minimalnih osnovica”

U predmetu C-2/17,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Visoki sud Galicije, Španjolska), odlukom od 13. prosinca 2016., koju je Sud zaprimio 2. siječnja 2017., u postupku

Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)

protiv

Jesús Crespa Reya,

uz sudjelovanje

Tesorería General de la Seguridad Social,

SUD (deseto vijeće),

u sastavu: E. Levits, predsjednik vijeća, M. Berger i F. Biltgen (izvjestitelji), suci,

nezavisni odvjetnik: E. Tanchev,

tajnik: L. Carrasco Marco, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 14. prosinca 2017.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), A. R. Trillo García i A. Alvarez Moreno, *letrados*,
- za španjolsku vladu, V. Ester Casas, u svojstvu agenta,
- za Europsku komisiju, S. Pardo Quintillán kao i D. Martin i J. Tomkin, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: španjolski

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

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje 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.), kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 988/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. (SL 2009., L 284, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 213.; u daljnjem tekstu: Uredba br. 883/2004).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Instituta Nacional de la Seguridad Social (INSS) (Nacionalni institut za socijalnu sigurnost, Španjolska, u daljnjem tekstu: INSS), s jedne strane, i Tesoreríje General de la Seguridad Social (Opći fond za socijalnu sigurnost, Španjolska) i Jesúa Crespa Reya, s druge strane, u pogledu izračuna starosne mirovine potonjeg.

Pravni okvir

Sporazum o slobodnom kretanju osoba

- 3 U skladu s njegovim člankom 1. točkama (a) i (d), cilj je Sporazuma između Europske zajednice i njezinih država članica, s jedne strane, i Švicarske Konfederacije, s druge strane, o slobodnom kretanju osoba koji je potpisan u Luxembourgu 21. lipnja 1999. (SL 2002., L 114, str. 6.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 60., str. 8.; u daljnjem tekstu: Sporazum o slobodnom kretanju osoba) odobriti državljanima država članica Europske unije i Švicarske pravo ulaska, boravka, pristupa radu u svojstvu zaposlenih osoba, poslovnog nastana na temelju samostalnog zaposlenja i pravo boravka na području ugovornih stranaka kao i omogućiti uvjete života, zapošljavanja i rada istovjetne onima koji su odobreni vlastitim državljanima.
- 4 Člankom 2. tog sporazuma predviđa se da državljani jedne ugovorne stranke koji zakonito borave na području druge ugovorne stranke, primjenom i u skladu s odredbama priloga I., II. i III. tom sporazumu, ni na koji način ne smiju biti podvrgnuti diskriminaciji na temelju državljanstva.
- 5 U skladu s člankom 8. istog sporazuma:

„Ugovorne stranke osiguravaju, u skladu s Prilogom II., usklađenost sustava socijalne sigurnosti posebno s ciljem:

- (a) osiguranja jednakog postupanja;
- (b) određivanja zakonodavstva koje se primjenjuje;
- (c) zbrajanja, radi stjecanja i zadržavanja prava na davanja te izračuna takvih davanja, svih razdoblja koja nacionalno zakonodavstvo [nacionalna zakonodavstva] predmetnih država uzimaju u obzir;
- (d) isplate davanja osobama koje borave na području ugovornih stranaka;
- (e) poticanja uzajamne upravne pomoći i suradnje između tijela i institucija.”

- 6 Članak 9. stavci 1. i 2. Priloga I. Sporazumu o slobodnom kretanju osoba, naslovljen „Jednako postupanje”, određuje:

„1. Sa zaposlenom osobom koja je državljanin ugovorne stranke ne može se, zbog njezinog državljanstva, postupati na drugačiji način na području druge ugovorne stranke nego što se postupi sa zaposlenim osobama koje su državljani s obzirom na uvjete zapošljavanja i uvjete rada, a posebno po pitanju plaće, otkaza ili ponovne uspostave ili ponovnog zapošljavanja u slučaju da osoba postane nezaposlena.

2. Zaposlena osoba i članovi njezine obitelji iz članka 3. ovog Priloga uživaju iste porezne olakšice i socijalna davanja kao i zaposlene osobe koje su državljani i članovi njihovih obitelji.”

- 7 Prilog II. Sporazumu o slobodnom kretanju osoba, naslovljen „Usklađenost sustava socijalne sigurnosti”, ažuriran je Prilogom Odluci br. 1/2012 Zajedničkog odbora uspostavljenog na temelju navedenog sporazuma od 31. ožujka 2012. (SL 2012., L 103, str. 51.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 6., str. 319.).

- 8 U skladu s člankom 1. Priloga II. Sporazumu o slobodnom kretanju osoba, kako je ažuriran Prilogom Odluci br. 1/2012:

„1. U pogledu koordinacije sustava socijalne sigurnosti, ugovorne su stranke suglasne međusobno primjenjivati pravne akte Europske unije koji su navedeni i kako su izmijenjeni odjeljkom A ovog Priloga ili pravila koja su istovjetna takvim aktima.

2. Poj[movi] „država članica/države članice” sadržan[i] u aktima iz odjeljka A ovog Priloga, [podrazumijevaju] Švicarsku uz države obuhvaćene odgovarajućim pravnim aktima Europske unije.”

- 9 U odjeljku A Priloga II. Sporazumu o slobodnom kretanju osoba, u njegovoj izmijenjenoj verziji, popisani su „Navedeni pravni akti”, među kojima je osobito Uredba br. 883/2004.

Uredba br. 883/2004

- 10 Članak 52. stavak 1. Uredbe br. 883/2004, naslovljen „Priznavanje davanja”, koji se nalazi u njezinoj glavi III. koja sadržava posebne odredbe koje se primjenjuju na različita davanja i, konkretnije, u poglavlju 5. koje se odnosi na „Starosne i obiteljske mirovine”, predviđa:

„Nadležna ustanova određuje pripadajući iznos davanja:

- (a) na temelju zakonodavstva koje primjenjuje, samo ako su uvjeti za stjecanje prava na davanja ispunjeni isključivo prema nacionalnom pravu (samostalno davanje);
- (b) putem određivanja teoretskog iznosa i nakon tog stvarnog iznosa (razmjerni dio davanja), kako slijedi:
- i. teoretski iznos davanja jednak je davanju koje bi određena osoba mogla zatražiti kad bi sva razdoblja osiguranja i/ili boravišta [boravka], navršena na temelju zakonodavstva drugih država članica, bila navršena na temelju zakonodavstva koje se primjenjuje na dan priznavanja prava na davanje. Ako na temelju tog zakonodavstva iznos [davanja] ne ovisi o trajanju navršenih razdoblja, taj se iznos smatra teoretskim iznosom;
 - ii. nadležna ustanova tada utvrđuje stvarni iznos razmjernog davanja, primjenjujući na teoretski iznos omjer između trajanja razdoblja navršenih prije nastanka osiguranog slučaja prema zakonodavstvu koje primjenjuje i ukupnog trajanja razdoblja navršenih prije nastanka osiguranog slučaja na temelju zakonodavstva svih država članica na koje se to odnosi.”

- 11 Članak 56. te uredbe, koji se nalazi u istom poglavlju 5., naslovljen „Dodatne odredbe za određivanje davanja”, u stavku 1. propisuje:

„Za određivanje teoretskih i razmjernih iznosa utvrđenih člankom 52. stavkom 1. točkom (b) primjenjuju se sljedeća pravila:

[...]

(c) ako zakonodavstvo države članice predviđa određivanje davanja na osnovi prihoda, doprinosa, osnovica za plaćanje doprinosa, povećanja, zarada, drugih iznosa ili kombinacije više njih (prosjeck, razmjerni, unaprijed određeni ili izjednačeni), nadležna ustanova:

- i. određuje osnovicu za određivanje davanja samo u skladu s razdobljima osiguranja navršenim prema zakonodavstvu koje primjenjuje;
- ii. radi određivanja iznosa koji treba izračunati prema razdobljima osiguranja i/ili boravišta [boravka] navršenih na osnovi zakonodavstva drugih država članica, rabi iste elemente određene ili zabilježene za razdoblja osiguranja navršena na osnovi zakonodavstva koje primjenjuje;

u skladu s postupcima utvrđenim u Prilogu XI. za određenu državu članicu.

[...]”

- 12 Cilj je Priloga XI. navedenoj uredbi, naslovljenog „Posebne odredbe za primjenu zakonodavstva određenih država članica”, uzeti u obzir posebnosti raznih sustava socijalne sigurnosti država članica kako bi se olakšala primjena pravila koordinacije sustava socijalne sigurnosti. Iz uvodne izjave 3. Uredbe br. 988/2009 proizlazi da je nekoliko država članica zatražilo da se u taj prilog unesu točke o primjeni njihova zakonodavstva o socijalnoj sigurnosti te je Komisiji dostavilo pravna i praktična objašnjenja u vezi sa svojim zakonodavstvima i sustavima.

- 13 U Prilogu XI. Uredbi br. 883/2004, naslovu „Španjolska”, točki 2. navodi se:

„(a) U skladu s člankom 56. stavkom 1. točkom (c) ove Uredbe, teoretsko španjolsko davanje određuje se na temelju stvarnih doprinosa osobe uplaćenih tijekom godina koje neposredno prethode uplati posljednjeg doprinosa u španjolski sustav socijalnog osiguranja. Ako se prilikom određivanja osnovnog iznosa mirovine u obzir moraju uzeti razdoblja osiguranja i/ili boravišta prema zakonodavstvu druge države članice, za ta se razdoblja uzima osnovica za plaćanje doprinosa u Španjolskoj koja je vremenski najbliža referentnom razdoblju, uzimajući u obzir kretanje indeksa maloprodajnih cijena.

(b) Iznos stečene mirovine uvećava se za iznos uvećanja i revalorizacija izračunanih za svaku naknadnu godinu za mirovine iste naravi.”

Španjolsko pravo

Opći zakon o socijalnoj sigurnosti

- 14 Članak 162. Ley General de la Seguridad Social (Opći zakon o socijalnoj sigurnosti), u izmijenjenoj verziji odobreno Real Decreto Legislativo 1/1994 (Kraljevski zakonodavni dekret 1/1994) od 20. lipnja 1994. (BOE br. 154 od 29. lipnja 1994., str. 20568), kako se *ratione temporis* primjenjuje na predmet u glavnom postupku, propisuje način izračuna osnovice starosne mirovine u doprinosnom sustavu.

- 15 Peta prijelazna odredba Općeg zakona o socijalnoj sigurnosti, naslovljena „Prijelazne odredbe o iznosu osnovice starosne mirovine“, u stavku 1. prvoj rečenici navodi da je „od 1. siječnja 2013. iznos osnovice starosne mirovine rezultat dobiven na način da se s 224 podijele osnovice za plaćanje doprinosa za 192 mjeseca koja neposredno prethode mjesecu prije oporezivog događaja.”

Ministarska uredba iz 2003.

- 16 Orden TAS/2865/2003 (Ministarska uredba TAS/2865/2003) od 13. listopada 2003. (BOE br. 250 od 18. listopada 2003., u daljnjem tekstu: Ministarska uredba iz 2003.) propisuje uvjete u kojima se osoba može na temelju posebnog sporazuma priključiti sustavu španjolske socijalne sigurnosti.
- 17 Članak 2. Ministarske uredbe iz 2003. određuje koje se osobe načelno mogu pozvati na takav sporazum. U biti je riječ o radnicima koji nisu obuhvaćeni socijalnom sigurnošću.
- 18 Člankom 6. navedene ministarske uredbe određuje se osnovica doprinosa primjenjiva na stranke takvog sporazuma koje u trenutku potpisivanja sporazuma mogu birati između sljedećih različitih mjesečnih osnovica za plaćanje doprinosa:
- najveća osnovica za uobičajene rizike zajedničke doprinosnoj skupini profesije zainteresirane osobe ili sustavu kojem pripada, u skladu s određenim uvjetima;
 - osnovica za plaćanje doprinosa koja je rezultat dijeljenja s 12 zbroja osnovica za osnovno osiguranje na temelju kojih su uplaćivani doprinosi tijekom određenog razdoblja;
 - najmanja važeća osnovica na dan stupanja na snagu posebnog sporazuma u posebnom sustavu socijalne sigurnosti za samozaposlene osobe;
 - jedna od osnovica za plaćanje doprinosa određenih u skladu s prethodne tri mogućnosti.
- 19 Poglavlje II. Ministarske uredbe iz 2003., naslovljeno „Detaljna pravila posebnog sporazuma“, sadržava odjeljak 3. koji obuhvaća odredbe koje se odnose na posebne sporazume primjenjive na španjolske državljane i njihovu djecu koji rade u inozemstvu i korisnike sustava socijalne sigurnosti u inozemstvu koji borave u Španjolskoj.
- 20 Članak 15. Ministarske uredbe iz 2003., koji se nalazi u tom odjeljku 3., odnosi se stoga na „posebni sporazum španjolskih iseljenika i njihove djece koji rade u inozemstvu“ (u daljnjem tekstu: „Posebni sporazum“). Tim se člankom, u njegovu stavku 1., propisuje da takav sporazum mogu sklopiti „španjolski iseljenici i njihova djeca koji su španjolski državljani, bez obzira na to jesu li prethodno bili osigurani u španjolskom sustavu socijalne sigurnosti, neovisno o zemlji u kojoj rade i bez obzira na to je li ta zemlja s Kraljevinom Španjolskom potpisala ugovor ili sporazum o socijalnoj sigurnosti” i „španjolski iseljenici i njihova djeca koji su španjolski državljani, neovisno o zemlji u kojoj rade, u trenutku njihova povratka na španjolsko državno područje, pod uvjetom da nisu obvezno uključeni ni u jedan javni sustav socijalne zaštite u Španjolskoj”.
- 21 Usto, navedeni članak u stavku 4. određuje:
- „Mjesečna osnovica za plaćanje doprinosa na temelju takvog posebnog sporazuma u svakom je slučaju najniža osnovica doprinosa utvrđenih u okviru općeg sustava socijalne sigurnosti [...]”

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 22 J. Crespo Rey španjolski je državljanin. Nakon što je uplaćivao doprinose u Španjolskoj tijekom nekoliko razdoblja između kolovoza 1965. i lipnja 1980., na temelju osnovica viših od najmanje osnovice određene u španjolskom općem sustavu socijalne sigurnosti, preselio se u Švicarsku. Sud koji je uputio zahtjev navodi da je u razdoblju od 1. svibnja 1984. do 30. studenoga 2007. uplaćivao doprinose u sustav socijalne sigurnosti te države.
- 23 J. Crespo Rey je 1. prosinca 2007. potpisao posebni sporazum u okviru španjolskog sustava socijalne sigurnosti (u daljnjem tekstu: posebni sporazum od 1. prosinca 2007.) zbog čega je od tog datuma do 1. siječnja 2014. uplaćivao doprinose čiji je iznos izračunan na osnovi najmanjeg doprinosa određenog u španjolskom općem sustavu socijalne sigurnosti.
- 24 INSS je odlukom od 26. rujna 2014. J. Crespu Reyu dodijelio starosnu mirovinu u Španjolskoj.
- 25 Pri izračunu te mirovine INSS je u skladu s 5. prijelaznom odredbom Općeg zakona o socijalnoj sigurnosti vodio računa o iznosu doprinosa koje je dotična osoba uplaćivala tijekom 192 mjeseca prije svojeg odlaska u mirovinu, to jest u razdoblju od 1. siječnja 1998. do 31. prosinca 2013.
- 26 INSS je razdoblje između 1. prosinca 2007. i 31. prosinca 2013., u kojem se od 1. prosinca 2007. primjenjivao Posebni sporazum, pridodao razdoblju ostvarenom u Španjolskoj. Slijedom toga je primijenio pravila propisana u Prilogu XI., naslovu „Španjolska”, točki 2. Uredbe br. 883/2004 i kao osnovicu za izračun za to razdoblje uzeo doprinose koje je J. Crespo Rey uplatio u okviru tog sporazuma.
- 27 Što se tiče razdoblja od 1. siječnja 1998. do 30. studenoga 2007., tijekom kojeg je prije potpisivanja navedenog sporazuma J. Crespo Rey radio u Švicarskoj, INSS je, u skladu s Prilogom XI., naslovom „Španjolska”, točkom 2. Uredbe br. 883/2004, uzeo u obzir osnovicu za plaćanje doprinosa u Španjolskoj koja je vremenski najbliža referentnim razdobljima. INSS je smatrao da je bila riječ o osnovici za plaćanje doprinosa iz prosinca 2007., na temelju koje je izračunao prvi najmanji doprinos koji je J. Crespo Rey uplatio u okviru tog sporazuma.
- 28 J. Crespo Rey podnio je protiv te odluke tužbu pred Juzgadam de lo Social n° 1 de La Coruña (Radni sud br. 1, La Coruña, Španjolska), radi osporavanja izračuna svoje starosne mirovine koji je izvršio INSS.
- 29 Budući da je taj sud usvojio tužbu J. Crespa Reya, INSS je protiv te odluke Juzgada de lo Social n° 1 de La Coruña (Radni sud br. 1, La Coruña) podnio žalbu pred sudom koji je uputio zahtjev, tj. pred Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Visoki sud Galicije, Španjolska).
- 30 Sud koji je uputio zahtjev pita se je li nacionalni propis o kojem je riječ u predmetu koji se pred njim vodi u skladu s člankom 45. stavkom 1. UFEU-a ako, s jedne strane, članak 15. Ministarske uredbe iz 2003. obvezuje radnika migranta da uplaćuje doprinose na temelju najmanje osnovice, bez mogućnosti da odabere drugu osnovicu za plaćanje doprinosa i ako, s druge strane, INSS razdoblje tijekom kojeg se taj sporazum primjenjuje pridodaje razdoblju ostvarenom u Španjolskoj, tako da se prilikom izračuna teoretskog iznosa starosne mirovine tog radnika u obzir uzimaju samo najmanji doprinosi uplaćeni u okviru navedenog sporazuma, čak i ako je dotični radnik prije ostvarivanja svojeg prava slobodnog kretanja plaćao doprinose u Španjolskoj na temelju osnovica viših od najmanje osnovice.
- 31 Ako bi Sud smatrao da takva neusklađenost postoji, sud koji je uputio zahtjev pita se još treba li u skladu s člankom 45. UFEU-a i Prilogom XI., naslovom „Španjolska”, točkom 2. Uredbe br. 883/2004 radi izračuna teoretskog iznosa starosne mirovine radnika migranta uzeti u obzir zadnju osnovicu

doprinosa koje je potonji stvarno uplatio u Španjolskoj prije ostvarivanja svojeg prava slobodnog kretanja, to jest osnovicu za plaćanje doprinosa veću od one na temelju koje su izračunani doprinosi koje je navedeni radnik uplaćivao u okviru posebnog sporazuma od 1. prosinca 2007.

32 U tim je okolnostima Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Visoki sud Galicije, Španjolska) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Treba li smatrati da su iz izraza ‚osnovica za plaćanje doprinosa u Španjolskoj koja je vremenski najbliža referentnom razdoblju‘, na koji upućuje Prilog XI., naslov ‚Španjolska‘, točka 2. Uredbe br. 883/2004, isključene osnovice za plaćanje doprinosa koje proizlaze iz primjene nacionalne španjolske odredbe prema kojoj radnik migrant povratnik čiji su posljednji stvarni doprinosi u Španjolskoj viši od najmanjih osnovica može samo potpisati sporazum kojim se doprinosi održavaju u skladu s najmanjim osnovicama, dok bi, da je riječ o radniku koji nije migrirao, imao mogućnost potpisivanja takvog sporazuma [u pogledu doprinosa koji se temelje na] višim osnovicama?
2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje i u skladu s Prilogom XI., naslovom Španjolska, točkom 2. Uredbe br. 883/2004, mogu li se prikladnim pravnim lijekovima za popravljivanje štete prouzročene navedenom radniku smatrati uzimanje u obzir pravilno aktualiziranih posljednjih stvarno uplaćenih doprinosa u Španjolskoj i to što se razdoblje u kojem je takav radnik uplaćivao doprinose sukladno sporazumu o održavanju doprinosa smatra neutralnim razdobljem ili razdobljem prekida?”

O prethodnim pitanjima

Dopuštenost

- 33 Španjolska vlada ističe prigovor nedopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku jer je sud koji je uputio zahtjev pogrešno ocijenio činjenice koje se nisu ispitivale u žalbi, a zbog čega je iznio tumačenje koje nema veze sa stvarnošću spora u glavnom postupku.
- 34 U tom pogledu valja podsjetiti da je u okviru postupka utvrđenog u članku 267. UFEU-a, koji se temelji na jasnoj podjeli funkcija između nacionalnih sudova i Suda, ocjena činjenica predmeta u nadležnosti nacionalnog suca. Također, isključivo je na nacionalnom sucu, pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena, da uvažavajući posebnosti predmeta ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Posljedično, s obzirom na to da se postavljena pitanja odnose na tumačenje prava Unije, Sud je načelno, dužan odlučiti (vidjeti osobito presude od 10. veljače 2011., Haribo Lakritzen Hans Riegel i Österreichische Salinen, C-436/08 i C-437/08, EU:C:2011:61, t. 41. i od 22. listopada 2009., Zurita García i Choque Cabrera, C-261/08 i C-348/08, EU:C:2009:648, t. 34. kao i navedenu sudsku praksu).
- 35 Sud može odbiti odlučivati o zahtjevu koji je uputio nacionalni sud samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom glavnog postupka, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnim za davanje korisnog odgovora na upućena pitanja (presude od 5. prosinca 2006., Cipolla i dr., C-94/04 i C-202/04, EU:C:2006:758, t. 25. i od 22. rujna 2016., Breitsamer und Ulrich, C-113/15, EU:C:2016:718, t. 33.).

- 36 Navedenu pretpostavku relevantnosti ne može se oboriti samom okolnošću da jedna od stranaka u glavnom postupku osporava određene činjenice čiju točnost Sud ne provjerava, a o kojima ovisi definicija predmeta dotičnog postupka (presude od 5. prosinca 2006., Cipolla i dr., C-94/04 i C-202/04, EU:C:2006:758, t. 26. i od 22. rujna 2016., Breitsamer und Ulrich, C-113/15, EU:C:2016:718, t. 34.).
- 37 U ovom su slučaju španjolska vlada i INSS pred Sudom, suprotno onomu što navodi sud koji je uputio zahtjev, tvrdili da je J. Crespo Rey u razdoblju od 1. prosinca 2007., datuma potpisivanja posebnog sporazuma od 1. prosinca 2007., do 31. prosinca 2013., datuma njegova odlaska u mirovinu, nastavio raditi i uplaćivati doprinose u Švicarskoj.
- 38 Međutim, pitanje je li se J. Crespo Rey u trenutku potpisivanja tog sporazuma vratio u Španjolsku ili je nastavio raditi i uplaćivati doprinose u Švicarskoj potpada pod činjenični okvir predmeta u glavnom postupku, a što nije na Sudu da provjerava.
- 39 U tim okolnostima valja odbiti prigovor nedopuštenosti koji je istaknula španjolska vlada.

Meritum

- 40 Valja podsjetiti da je prema ustaljenoj sudskoj praksi, u okviru suradnje između nacionalnih sudova i Suda ustanovljene člankom 267. UFEU-a, na Sudu da nacionalnom sudu pruži koristan odgovor koji mu omogućuje rješavanje spora koji se pred njim vodi. U tom će smislu Sud, ako je potrebno, preoblikovati pitanja koja su mu postavljena. Naime, zadatak je Suda tumačiti sve odredbe prava Unije koje su nacionalnim sudovima potrebne za rješavanje sporova koji se pred njima vode, čak i ako te odredbe nisu izričito navedene u pitanjima koja su ti sudovi uputili Sudu (presuda od 19. listopada 2017., Otero Ramos, C-531/15, EU:C:2017:789, t. 39. i navedena sudska praksa).
- 41 Slijedom toga, čak i ako je sud koji je uputio zahtjev formalno ograničio svoja pitanja na tumačenje Priloga XI., naslova „Španjolska”, točke 2. Uredbe br. 883/2004, takva okolnost ne sprečava Sud da mu pruži sve elemente tumačenja prava Unije koji mogu biti korisni za rješavanje predmeta koji se pred njim vodi, bez obzira na to je li se taj sud u tekstu svojeg pitanja na njih pozvao. U tom je pogledu na Sudu da iz svih elemenata koje mu je dostavio nacionalni sud, a posebno iz obrazloženja odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, izvuče elemente prava Unije koji zahtijevaju tumačenje uzimajući u obzir predmet spora (vidjeti analogijom presudu od 19. listopada 2017., Otero Ramos, C-531/15, EU:C:2017:789, t. 40. i navedenu sudsku praksu).
- 42 U ovom slučaju iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da sud koji je uputio zahtjev pita je li nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom predmetu u skladu s člankom 45. UFEU-a ako se, s jedne strane, njime obvezuje radnika migranta koji je potpisao posebni sporazum u okviru španjolskog sustava socijalne sigurnosti da uplaćuje doprinose na temelju najmanje osnovice, zbog čega nadležna institucija prilikom izračuna teoretskog iznosa starosne mirovine tog radnika u skladu s Prilogom XI., naslovom „Španjolska”, točkom 2. Uredbe br. 883/2004 razdoblje obuhvaćeno tim sporazumom pridodaje razdoblju ostvarenom u Španjolskoj, a u obzir uzima samo one doprinose koje je navedeni radnik uplatio na temelju tog sporazuma iako je potonji prije ostvarivanja svojeg prava slobodnog kretanja plaćao doprinose u Španjolskoj na temelju osnovica viših od najmanje osnovice za plaćanje doprinosa.
- 43 U slučaju poput onog o kojemu je riječ u glavnom predmetu, koji se odnosi na radnika migranta državljanina države članice koji je određeno vrijeme radio i plaćao doprinose u Švicarskoj, nacionalni propis o kojemu je riječ u glavnom predmetu valja ocijeniti s obzirom na odredbe sporazuma o slobodnom kretanju osoba.

- 44 Imajući ta razmatranja u vidu, valja smatrati da sud koji je uputio zahtjev svojim pitanjima, koja valja ispitati zajedno, u biti želi saznati treba li sporazum o slobodnom kretanju osoba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis poput onoga o kojem je riječ u glavnom predmetu, koji obvezuje radnika migranta koji je potpisao posebni sporazum u okviru sustava socijalne sigurnosti te države članice da uplaćuje doprinose na temelju najmanje osnove, zbog čega nadležna institucija prilikom izračuna teoretskog iznosa njegove starosne mirovine razdoblje obuhvaćeno tim sporazumom pridodaje razdoblje ostvarenom u toj državi članici, a radi tog izračuna u obzir uzima samo one doprinose koje je radnik uplatio na temelju navedenog sporazuma, iako je potonji prije ostvarivanja svojeg prava slobodnog kretanja plaćao doprinose u toj državi članici na temelju osnovica viših od najmanje osnove za plaćanje doprinosa i da radnik koji nije migrirao i koji se nije koristio svojim pravom na slobodno kretanje, a potpisao je takav sporazum, ima mogućnost plaćanja doprinosa na temelju osnovica viših od najmanje osnove za plaćanje doprinosa.

O prethodnim pitanjima

- 45 Najprije valja podsjetiti da Uredba br. 883/2004 ne uspostavlja zajednički sustav socijalne sigurnosti, nego dopušta postojanje različitih nacionalnih sustava, i jedini joj je cilj osigurati koordinaciju između njih. Tako prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda države članice zadržavaju nadležnost za uređenje svojih sustava socijalne sigurnosti (vidjeti osobito presude od 21. veljače 2013., Salgado González, C-282/11, EU:C:2013:86, t. 35. i navedenu sudsku praksu i od 7. prosinca 2017., Zaniewicz-Dybeck, C-189/16, EU:C:2017:946, t. 38.).
- 46 Stoga, u nedostatku usklađenosti na razini Unije, određivanje pretpostavki za stjecanje prava na davanja stvar je zakonodavstva svake države članice (presude od 21. veljače 2013., Salgado González, C-282/11, EU:C:2013:86, t. 36. i navedena sudska praksa i od 7. prosinca 2017., Zaniewicz-Dybeck, C-189/16, EU:C:2017:946, t. 39.).
- 47 U izvršavanju tih ovlasti države članice, međutim, moraju poštovati pravo Unije, osobito odredbe UFEU-a o slobodi svakoga građanina Unije da se kreće i boravi na području država članica (presude od 21. veljače 2013., Salgado González, C-282/11, EU:C:2013:86, t. 37. i navedena sudska praksa i od 7. prosinca 2017., Zaniewicz-Dybeck, C-189/16, EU:C:2017:946, t. 40.).
- 48 Kao što to proizlazi iz preambule, članka 1. i članka 16. stavka 2. Sporazuma o slobodnom kretanju osoba, njegov je cilj da se u korist državljana Unije i Švicarske Konfederacije ostvari slobodno kretanje osoba na područjima država ugovornica tog sporazuma na temelju odredaba koje se primjenjuju u Uniji, a čiji se pojmovi moraju tumačiti u skladu sa sudskom praksom Suda (presude od 19. studenoga 2015., Bukovansky, C-241/14, EU:C:2015:766, t. 40. i od 21. rujna 2016., Radgen, C-478/15, EU:C:2016:705, t. 36.).
- 49 U tom kontekstu treba istaknuti da taj cilj, na temelju članka 1. točaka (a) i (d) navedenog sporazuma, uključuje odobravanje tim državljanima, među ostalim, prava ulaska, boravka, pristupa radu u svojstvu zaposlenih osoba kao i istih uvjeta života, zapošljavanja i rada istovjetnih onima koja su odobrena vlastitim državljanima (presuda od 21. rujna 2016., Radgen, C-478/15, EU:C:2016:705, t. 37.).
- 50 Dakle, članak 8. točka (a) Sporazuma o slobodnom kretanju osoba navodi da ugovorne stranke uređuju, u skladu s njegovim Prilogom II., koordinaciju sustava socijalne sigurnosti s ciljem osiguravanja jednakog postupanja.
- 51 Člankom 9. Priloga I. Sporazumu o slobodnom kretanju osoba, naslovljenim „Jednako postupanje”, jamči se primjena načela nediskriminacije iz članka 2. tog sporazuma u okviru slobodnog kretanja radnika (presuda od 19. studenoga 2015., Bukovansky, C-241/14, EU:C:2015:766, t. 36. i navedena sudska praksa i od 21. rujna 2016., Radgen, C-478/15, EU:C:2016:705, t. 40.).

- 52 Kad je riječ o glavnom predmetu, valja utvrditi da se čini, a što u tom pogledu treba provjeriti nacionalni sud, da se J. Crespo Rey pri obavljanju djelatnosti zaposlene osobe na državnom području Švicarske koristio svojim pravom na slobodno kretanje. Iz toga slijedi da je on obuhvaćen područjem primjene Sporazuma o slobodnom kretanju osoba pa se stoga u odnosu na državu svojeg podrijetla može pozvati na navedeni članak.
- 53 U ovom slučaju valja navesti da je razdoblje relevantno za izračun starosne mirovine J. Crespa Reya, u skladu s petom prijelaznom odredbom Općeg zakona o socijalnoj sigurnosti, ono između 1. siječnja 1998. i 31. prosinca 2013.
- 54 Iz prikaza činjeničnog stanja, na koje se podsjeća u točki 23. ove presude, proizlazi da je J. Crespo Rey 1. prosinca 2007. potpisao posebni sporazum prema kojem je do 31. prosinca 2013. uplaćivao doprinose na temelju najmanje osnove.
- 55 U glavnom je predmetu, zbog toga što je J. Crespo Rey 1. prosinca 2007. potpisao posebni sporazum, INSS izračun teoretskog iznosa njegove starosne mirovine utemeljio na najmanjoj osnovici za plaćanje doprinosa.
- 56 Dakle, kako bi odredio relevantnu osnovicu za plaćanje doprinosa za to razdoblje, INSS je u skladu s Prilogom XI., naslovom „Španjolska”, točkom 2. Uredbe br. 883/2004 u obzir uzeo doprinose koje je J. Crespo Rey stvarno uplatio tijekom godina koje neposredno prethode uplati posljednjeg doprinosa u sustav socijalne sigurnosti, to jest najmanje doprinose koje je potonji uplatio na temelju posebnog sporazuma od 1. prosinca 2007.
- 57 Što se tiče razdoblja od 1. siječnja 1998. do 30. studenoga 2007., tijekom kojeg je J. Crespo Rey radio u Švicarskoj, ali još nije potpisao taj sporazum, INSS je, u skladu s Prilogom XI., naslovom „Španjolska”, točkom 2. Uredbe br. 883/2004, uzeo u obzir osnovicu za plaćanje doprinosa u Španjolskoj koja je vremenski najbliža referentnim razdobljima. INSS je u tom smislu smatrao da je bila riječ o osnovici za plaćanje doprinosa iz prosinca 2007., to jest, istodobno, o najmanjoj osnovici na temelju koje je J. Crespo Rey plaćao svoje doprinose u okviru navedenog sporazuma.
- 58 Iz toga slijedi da je posljedica toga što je INSS prilikom izračuna teoretskog iznosa starosne mirovine J. Crespa Reya razdoblje obuhvaćeno posebnim sporazumom od 1. prosinca 2007. pridodao razdoblju rada u Španjolskoj to da je u obzir uzeta samo najmanja osnovica na temelju koje je plaćao svoje doprinose u okviru navedenog sporazuma.
- 59 Valja u tom smislu utvrditi da iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je J. Crespo Rey, prije nego što se koristio svojim pravom na slobodno kretanje i prije nego što je potpisao posebni sporazum od 1. prosinca 2007., u španjolski sustav socijalne sigurnosti uplaćivao doprinose na temelju osnovica viših od najmanje osnove primijenjene u okviru navedenog sporazuma.
- 60 U skladu s člankom 15. stavkom 4. Ministarske uredbe iz 2003. radnik migrant ne može nastaviti uplaćivati doprinose na temelju viših osnovica u okviru posebnog sporazuma jer je iznos tih doprinosa obvezujuće utvrđen u okviru takvog sporazuma na temelju najmanje osnove za plaćanje doprinosa određene u općem sustavu španjolske socijalne sigurnosti.
- 61 Posljedično, kada je, kao u glavnom predmetu, radnik migrant, prije nego što se koristio svojim pravom slobodnog kretanja i prije nego što je potpisao posebni sporazum, uplaćivao doprinose na temelju osnovica viših od najmanje osnove u okviru sustava socijalne sigurnosti predmetne države članice, doprinosi koje taj radnik uplati u okviru tog sporazuma koji je sklopio ne odgovaraju onima koje bi stvarno uplatio da je u navedenoj državi članici nastavio obavljati svoju djelatnost u istim uvjetima.

- 62 Osim toga, valja istaknuti da su INSS i španjolska vlada u svojim pisanim očitovanjima kao i na raspravi pred Sudom priznali da nacionalno zakonodavstvo u pitanju u glavnom postupku ne nameće takvu obvezu radnicima koji nisu migrirali i koji se nisu koristili svojim pravom na slobodno kretanje i koji stoga svoju cjelokupnu profesionalnu karijeru rade u Španjolskoj. Oni naime imaju mogućnost uplaćivanja doprinosa na temelju osnovica viših od najmanje osnovice za uplaćivanje doprinosa.
- 63 Iz toga slijedi da predmetni nacionalni propis, time što radnike migrante koji potpišu posebni sporazum obvezuje da uplate doprinose na temelju najmanje osnovice, uspostavlja razliku u postupanju zbog koje se radnike migrante stavlja u nepovoljniji položaj u odnosu na radnike koji nisu migrirali i koji svoju cjelokupnu profesionalnu karijeru rade u predmetnoj državi članici.
- 64 INSS i španjolska vlada u tom pogledu ističu da je cilj potpisivanja posebnog sporazuma omogućiti radniku migrantu da izbjegne smanjenje iznosa svoje španjolske mirovine zbog toga što je iskoristio svoje pravo slobodnog kretanja.
- 65 Valja međutim zaključiti da u slučaju poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku radnik migrant koji potpiše posebni sporazum u stvarnosti može doživjeti nezanemarivo smanjenje iznosa starosne mirovine jer se, kao što je već utvrđeno u točki 59. ove presude, prilikom izračuna teoretskog iznosa te mirovine u obzir uzimaju samo oni doprinosi koje je potonji uplatio u okviru navedenog sporazuma, to jest doprinosi izračunani u skladu s najmanjom osnovicom za plaćanje doprinosa.
- 66 Valja dodati da to ne bi bilo tako da je takav radnik, nakon što se koristio svojim pravom slobodnog kretanja, uplaćivao doprinose isključivo u drugoj državi članici a da nije potpisao posebni sporazum.
- 67 Naime, u Prilogu XI., naslovu „Španjolska”, točki 2. Uredbe br. 883/2004 propisuje se da se prilikom određivanja osnovnog iznosa mirovine radnika migranta, za razdoblja osiguranja koja potonji ostvari u drugim državama članicama, u obzir mora uzeti „osnovica za plaćanje doprinosa u Španjolskoj koja je vremenski najbliža referentnom razdoblju”.
- 68 Dakle, u slučaju poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, u kojem je predmetni radnik, prije nego što se koristio svojim pravom slobodnog kretanja, uplaćivao doprinose u sustav socijalne sigurnosti predmetne države članice na temelju osnovica viših od najmanje osnovice za plaćanje doprinosa, osnovica za plaćanje doprinosa relevantna za izračun iznosa njegove starosne mirovine bila bi zadnji doprinos koji je navedeni radnik uplatio u toj državi članici, to jest osnovica za plaćanje doprinosa veća od najmanje osnovice predviđene posebnim sporazumom.
- 69 Iz toga slijedi da nacionalni propis poput onoga o kojem je riječ u glavnom predmetu, koji radnika migranta koji je potpisao posebni sporazum u okviru sustava socijalne sigurnosti predmetne države članice obvezuje da uplaćuje doprinose na temelju najmanje osnovice, iako je potonji prije ostvarivanja svojeg prava slobodnog kretanja plaćao doprinose u toj državi članici na temelju osnovica većih od najmanje osnovice za plaćanje doprinosa, zbog čega nadležna institucija predmetne države članice prilikom izračuna teoretskog iznosa starosne mirovine navedenog radnika razdoblje obuhvaćeno tim sporazumom pridodaje razdoblju ostvarenom na njezinu državnom području i radi tog izračuna u obzir uzima samo one najmanje doprinose koje je radnik uplatio na temelju navedenog sporazuma, može takvog radnika staviti u nepovoljniji položaj u odnosu na one koji su svoju cjelokupnu profesionalnu karijeru radili u predmetnoj državi članici.
- 70 U dijelu u kojem se sud koji je uputio zahtjev pita o posljedicama koje valja primijeniti u slučaju eventualne neusklađenosti nacionalnog propisa s pravom Unije, valja podsjetiti da načelo usklađenog tumačenja zahtijeva da nacionalni sudovi učine sve što je u njihovoj nadležnosti, uzimajući u obzir cjelokupno nacionalno pravo i primjenjujući metode tumačenja koje to pravo poznaje, da bi se zajamčila puna djelotvornost prava Unije i da bi se došlo do rješenja koje je u skladu sa zadanim ciljem tog prava (presuda od 13. srpnja 2016., Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, t. 43. i navedena sudska praksa).

- 71 Dakako, to načelo usklađenog tumačenja nacionalnog prava ima određene granice. Stoga je obveza nacionalnog suda da se pozove na sadržaj prava Unije prilikom tumačenja i primjene relevantnih pravila unutarnjeg prava ograničena općim načelima prava i ne može služiti kao temelj *contra legem* tumačenja nacionalnog prava (presuda od 13. srpnja 2016., Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, t. 44. i navedena sudska praksa).
- 72 Ako takvo usklađeno tumačenje nije moguće, nacionalni sud dužan je u cijelosti primijeniti pravo Unije i zaštititi prava koja ono daje pojedincima, izuzimajući po potrebi od primjene svaku odredbu ako bi njezina primjena u konkretnim okolnostima dovela do ishoda koji je u suprotnosti s pravom Unije (presuda od 13. srpnja 2016., Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, t. 45. i navedena sudska praksa).
- 73 U slučaju kada nacionalno pravo predviđa različito postupanje prema nekoliko skupina osoba, povređujući time pravo Unije, prema pripadnicima skupine koja je stavljena u nepovoljniji položaj mora se jednako postupati te se na njih moraju primjenjivati ista pravila kao i na druge predmetne osobe. Sustav koji se primjenjuje na pripadnike skupine stavljene u povoljniji položaj, u nedostatku pravilne primjene prava Unije, jedini je valjani referentni sustav (presuda od 13. srpnja 2016., Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, t. 46. i navedena sudska praksa).
- 74 Kao što proizlazi iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje i kao što je već utvrđeno u točki 63. ove presude, radnici koji nisu migrirali, a potpisali su posebni sporazum, imaju mogućnost plaćanja doprinosa na temelju osnovica većih od najmanje osnovice za plaćanje doprinosa. Stoga je taj pravni okvir takav valjani referentni sustav.
- 75 Točno je da je na sudu pred kojim se vodi spor da utvrdi koji su, u nacionalnom pravu, najprikladniji načini za postizanje jednakog postupanja prema radnicima migrantima i radnicima koji nisu migrirali. Međutim, u tom pogledu valja istaknuti da bi se taj cilj *a priori* mogao postignuti na način da se i radnicima migrantima koji su potpisali poseban sporazum daje takva mogućnost i da se potonjima omogućući da retroaktivno uplate doprinose na temelju većih osnovica od najmanje osnovice za doprinose i, posljedično, da se na temelju tih novih osnovica pozovu na svoja prava na starosnu mirovinu.
- 76 Uzimajući sva ta razmatranja u obzir, na postavljena pitanja valja odgovoriti na način da Sporazum o slobodnom kretanju osoba treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis države članice poput onoga o kojem je riječ u glavnom predmetu, koji obvezuje radnika migranta koji je potpisao posebni sporazum u okviru sustava socijalne sigurnosti te države članice da uplaćuje doprinose na temelju najmanje osnovice, zbog čega nadležna institucija navedene države članice prilikom izračuna teoretskog iznosa njegove starosne mirovine razdoblje obuhvaćeno tim sporazumom pridodaje razdoblje ostvarenom u toj državi članici, a radi tog izračuna u obzir uzima samo doprinose uplaćene na temelju navedenog sporazuma, iako je navedeni radnik prije ostvarivanja svojeg prava slobodnog kretanja plaćao doprinose u predmetnoj državi članici na temelju osnovica većih od najmanje osnovice za plaćanje doprinosa i da radnik koji nije migrirao i koji se nije koristio svojim pravom slobodnog kretanja, a potpisao je takav sporazum, ima mogućnost plaćanja doprinosa na temelju osnovica većih od najmanje osnovice za plaćanje doprinosa.

Troškovi

- 77 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:

Sporazum o slobodnom kretanju osoba sklopljen između Europske zajednice i njezinih država članica, na jednoj strani, i Švicarske Konfederacije, na drugoj strani, koji je potpisan u Luxembourg 21. lipnja 1999., treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis države članice poput onoga o kojem je riječ u glavnom predmetu, koji obvezuje radnika migranta koji je potpisao posebni sporazum u okviru sustava socijalne sigurnosti te države članice da uplaćuje doprinose na temelju najmanje osnovice, zbog čega nadležna institucija navedene države članice prilikom izračuna teoretskog iznosa njegove starosne mirovine razdoblje obuhvaćeno tim sporazumom pridodaje razdoblju ostvarenom u toj istoj državi članici, a radi tog izračuna u obzir uzima samo doprinose uplaćene na temelju navedenog sporazuma, iako je navedeni radnik prije ostvarivanja svojeg prava slobodnog kretanja plaćao doprinose u predmetnoj državi članici na temelju osnovica većih od najmanje osnovice za plaćanje doprinosa i da radnik koji nije migrirao i koji se nije koristio svojim pravom slobodnog kretanja, a potpisao je takav sporazum, ima mogućnost plaćanja doprinosa na temelju osnovica većih od najmanje osnovice za plaćanje doprinosa.

Potpisi