



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (osmo vijeće)

25. studenoga 2021.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članci 45. i 48. UFEU-a – Slobodno kretanje radnika – Jednako postupanje – Obiteljska davanja pružena stručnjacima za razvojnu suradnju koji vode članove svoje obitelji u treću zemlju u koju su bili raspoređeni – Ukidanje – Članak 288. drugi stavak UFEU-a – Pravni akti Unije – Doseg uredbi – Nacionalni propis čiji je područje primjene *ratione materiae* šire od onog iz uredbe – Pretpostavke – Uredba (EZ) br. 883/2004 – Članak 11. stavak 3. točke (a) i (e) – Područje primjene – Zaposlenica državljanica države članice koju je kao stručnjakinju za razvojnu suradnju zaposlio poslodavac sa sjedištem u drugoj državi članici i koja je poslana u misiju u treću zemlju – Članak 68. stavak 3. – Pravo podnositelja zahtjeva za obiteljska davanja da podnese jedan zahtjev ustanovi države članice koja je nadležna prema pravu prvenstva ili ustanovi države članice koja je podredno nadležna”

U predmetu C-372/20,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Bundesfinanzgericht (Savezni financijski sud, Austrija), odlukom od 30. srpnja 2020., koju je Sud zaprimio 6. kolovoza 2020., u postupku

QY

protiv

Finanzamt Österreich, prije Finanzamt für den 8., 16. und 17. Bezirk in Wien,

SUD (osmo vijeće),

u sastavu: J. Passer, predsjednik sedmog vijeća, u svojstvu predsjednika osmog vijeća, F. Biltgen (izvjestitelj) i N. Wahl, suci,

nezavisni odvjetnik: J. Richard de la Tour,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za austrijsku vladu, J. Schmoll, E. Samoilova i A. Posch, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: njemački

– za Europsku komisiju, B.-R. Killmann i D. Martin, u svojstvu agenata,
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 članka 4. stavaka 2. i 3. UEU-a, članka 4. stavka 4. i članka 45., 208. i 288. UFEU-a, članka 7., članka 11. stavka 3. točaka (a) i (e) i članka 67. i 68. 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.), članka 11. i članka 60. stavaka 2. i 3. Uredbe (EZ) br. 987/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe (EZ) br. 883/2004 (SL 2009., L 284, str. 1. i ispravak SL 2004., L 200, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 171. i ispravak SL 2004., L 166, str. 88.) te članka 7. stavaka 1. i 2. Uredbe (EU) br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o slobodi kretanja radnika u Uniji (SL 2011., L 141, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 264.).
- 2 Ovaj zahtjev podnesen je u okviru spora između tužiteljice u glavnom postupku, osobe QY, i Finanzamta Österreich (Porezna uprava Austrije), prije Finanzamt für den 8., 16. und 17. Bezirk in Wien (porezni ured za 8., 16. i 17. bečki okrug, Austrija) (u daljnjem tekstu: porezna uprava), povodom odbijanja potonje da toj osobi dodijeli obiteljske doplatke.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba br. 883/2004

- 3 Uvodne izjave 12. i 16. Uredbe br. 883/2004 glase:
„(12) S obzirom na proporcionalnost, potrebno je voditi računa te osigurati da načelo preuzimanja činjenica ili događaja ne dovede do objektivno neopravdanih rezultata ili do preklapanja davanja iste vrste za isto razdoblje.
[...]
(16) Unutar Zajednice u načelu nema opravdanja da prava iz sustava socijalne sigurnosti ovise o mjestu boravišta određene osobe; međutim, u posebnim slučajevima, posebno obzirom na posebna davanja povezana s gospodarskom i socijalnom situacijom određene osobe, mjesto boravišta može se uzeti u obzir.”

4 U skladu s člankom 1. točkom (z) te uredbe:

„[O]biteljsko davanje’ znači sva davanja u naravi ili novčana davanja namijenjena podmirivanju obiteljskih troškova, isključujući predujmove davanja za uzdržavanje i posebne doplatke za rođenje i usvajanje djeteta spomenute u Prilogu I.”

5 Članak 2. navedene uredbe, naslovljen „Obuhvaćene osobe”, u stavku 1. navodi:

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

6 Članak 3. stavak 1. iste uredbe propisuje:

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

[...]

(j) obiteljska davanja.”

7 Člankom 4. Uredbe br. 883/2004, naslovljenim „Jednakost postupanja”, određuje se:

„Ako ovom Uredbom nije drugačije predviđeno, osobe na koje se ona primjenjuje uživaju ista prava na davanja i podliježu istim obvezama, u skladu sa zakonodavstvom svake države članice kao i njezini državljani.”

8 Članak 5. te uredbe, naslovljen „Jednako postupanje s davanjima, dohotkom, činjenicama ili događajima”, glasi:

„Ako ovom Uredbom nije drukčije predviđeno, a u smislu posebno utvrđenih provedbenih propisa, primjenjuje se sljedeće:

(a) ako na temelju zakonodavstva nadležne države članice primanje davanja iz sustava socijalne sigurnosti i drugog dohotka ima određene pravne učinke, odgovarajuće odredbe tog zakonodavstva također se primjenjuju na primanje istovjetnih davanja ostvarenih na temelju zakonodavstva druge države članice ili na dohodak ostvaren u drugoj državi članici;

(b) ako se na temelju zakonodavstva nadležne države članice pravni učinci pripisuju pojavi određenih činjenica ili događaja, ta država članica uzima u obzir slične činjenice ili događaje koji nastanu u bilo kojoj državi članici kao da su nastali na [njezinu] državnom području.”

9 Članak 7. spomenute uredbe glasi:

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

10 U skladu s člankom 11. iste uredbe, naslovljenim „Opća pravila”:

„1. Na osobe na koje se primjenjuje ova Uredba, primjenjuje se zakonodavstvo samo jedne države članice. To se zakonodavstvo određuje u skladu s ovom glavom.

[...]

3. Podložno člancima od 12. do 16.:

- (a) na osobu koja obavlja djelatnost kao zaposlena ili samozaposlena osoba u državi članici primjenjuje se zakonodavstvo te države članice;
- (b) na državnog službenika primjenjuje se zakonodavstvo države članice kojoj podliježe uprava koja ga zapošljava;
- (c) na osobu, koja prima davanja za nezaposlenost prema članku 65. na temelju zakonodavstva države članice boravišta, primjenjuje se zakonodavstvo te države članice;
- (d) na osobu pozvanu ili ponovno pozvanu u službu oružanih snaga ili na civilnu službu u državi članici primjenjuje se zakonodavstvo te države članice;
- (e) na ostale osobe na koje se točke od (a) do (d) ne primjenjuju, primjenjuje se zakonodavstvo države članice boravišta, ne dovodeći u pitanje ostale odredbe ove Uredbe koje joj jamče davanja prema zakonodavstvu jedne ili više država članica.

[...]”

11 Člancima 12. do 16. Uredbe br. 883/2004 predviđaju se posebna pravila koja se primjenjuju na osobe koje je poslodavac uputio u drugu državu članicu (članak 12.), osobe koje obavljaju djelatnost u dvjema ili više država članica (članak 13.), osobe koje su odabrale dobrovoljno osiguranje ili izbornu produženo osiguranje (članak 14.) i članove ugovornog osoblja europskih institucija (članak 15.) te pojedina odstupanja od članaka 11. do 15. te uredbe (članak 16.).

12 Članci 67. i 68. navedene uredbe nalaze se u poglavlju 8. njezine glave III., naslovljenom „Obiteljska davanja”. Pod naslovom „Članovi obitelji koji borave u drugoj državi članici”, članak 67. propisuje:

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

13 Članak 68. Uredbe br. 883/2004, naslovljen „Pravila prednosti u slučaju preklapanja”, glasi:

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

- (a) u slučaju davanja koje može priznati više država članica po različitim osnovama, redosljed prioriteta je sljedeći: prvo, prava koja postoje po osnovi djelatnosti u svojstvu zaposlene ili samozaposlene osobe, drugo, prava koja postoje po osnovi korištenja mirovine i na kraju prava stečena po osnovi boravišta;
- (b) u slučaju davanja koje može priznati više država članica po istoj osnovi, redosljed prednosti utvrđuje se pomoću sljedećeg kriterija supsidijarnosti:
 - i. u slučaju prava koja postoje po osnovi djelatnosti u svojstvu zaposlene ili samozaposlene osobe: mjesto boravišta djece, pod uvjetom da postoji takva djelatnost, i nadalje, po potrebi, najviši iznos davanja koje zakonodavstva u sukobu predviđaju. U potonjem slučaju trošak davanja se dijeli u skladu s kriterijima predviđenim u provedbenoj uredbi;
 - ii. u slučaju prava koja postoje po osnovi korištenja mirovina: mjesto boravišta djece, pod uvjetom da se mirovina isplaćuje na temelju njezinog zakonodavstva, i nadalje, po potrebi, najduže razdoblje osiguranja ili boravišta na temelju zakonodavstava u sukobu;
 - iii. u slučaju prava koja postoje po osnovi boravišta: mjesto boravišta djece.

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

3. Ako je na temelju članka 67. podnesen zahtjev za obiteljska davanja nadležnoj ustanovi države članice čije se zakonodavstvo primjenjuje, ali nema prednost prema stavcima 1. i 2. ovog članka:

- (a) ta ustanova prosljeđuje zahtjev bez odgode nadležnoj ustanovi države članice čije se zakonodavstvo primjenjuje na temelju pravila prednosti, obavješćuje osobu na koju se to odnosi i, ne dovodeći u pitanje odredbe provedbene uredbe o privremenom priznavanju prava na davanja, po potrebi omogućava ostvarivanje dodatka u visini razlike navedenog u stavku 2.;
- (b) nadležna ustanova države članice čije se zakonodavstvo primjenjuje na temelju pravila prednosti rješava zahtjev kao da je podnesen izravno njoj te se dan kada je takav zahtjev predan prvoj ustanovi smatra danom podnošenja zahtjeva kod ustanove koja ima prednost.”

Uredba br. 987/2009

14 Članak 11. Uredbe br. 987/2009 propisuje:

„1. U slučaju razlike u stavovima između ustanova dviju ili više država članica o određivanju boravišta osobe na koju se primjenjuje osnovna uredba, te ustanove suglasno utvrđuju središte interesa dotične osobe na temelju ukupne ocjene svih dostupnih informacija koje se odnose na relevantne činjenice, a mogu uključivati, ako je primjereno:

- (a) trajanje i neprekinutost boravka na području dotičnih država članica;
- (b) situaciju osobe, uključujući:
 - i. narav i posebne značajke djelatnosti koju obavlja, posebno mjesto gdje se ta djelatnost uobičajeno obavlja, stabilnost djelatnosti te trajanje svakog ugovora o radu;
 - ii. njezino obiteljsko stanje i obiteljske veze;
 - iii. obavljanje bilo kakve neplaćene djelatnosti;
 - iv. u slučaju studenta, izvor prihoda;
 - v. njezine stambene prilike, posebno koliko su trajne;
 - vi. državu članicu u kojoj se pretpostavlja da osoba ima boravište za potrebe oporezivanja.

2. Ako razmatranje raznih kriterija na temelju relevantnih činjenica navedenih u stavku 1. ne dovede do postizanja sporazuma između dotičnih ustanova, smatra se da su, za potrebe utvrđivanja stvarnog boravišta te osobe, odlučne njezine namjere koje proizlaze iz takvih činjenica i okolnosti, a posebno razlozi koji su je naveli da se preseli.”

15 Člankom 60. stavcima 2. i 3. Uredbe br. 987/2009 predviđa se:

„2. Ustanova kojoj je podnesen zahtjev u skladu sa stavkom 1. ispituje zahtjev na temelju iscrpnih podataka koje je dostavio podnositelj zahtjeva, uzimajući u obzir opće činjenične i pravne okolnosti obitelji podnositelja zahtjeva.

Ako ta ustanova zaključi da se njezino zakonodavstvo primjenjuje prema pravu prvenstva u skladu s člankom 68. stavcima 1. i 2. [Uredbe br. 883/2004], ona pruža obiteljska davanja u skladu sa zakonodavstvom koje primjenjuje.

3. Ako ta ustanova smatra da možda postoji pravo na dodatak u visini razlike na temelju zakonodavstva druge države članice u skladu s člankom 68. stavkom 2. [Uredbe br. 883/2004], ta ustanova zahtjev bez odlaganja prosljeđuje nadležnoj ustanovi druge države članice te o tome obavješćuje dotičnu osobu; osim toga, o svojoj odluci o zahtjevu i iznosu isplaćenih obiteljskih davanja obavješćuje ustanovu druge države članice.

3. Ako ustanova kojoj je zahtjev podnesen zaključi da se primjenjuje njezino zakonodavstvo, ali ne prema pravu prvenstva u skladu s člankom 68. stavcima 1. i 2. osnovne uredbe, bez odlaganja donosi privremenu odluku o pravilima prvenstva koja treba primijeniti i zahtjev u skladu s člankom 68. stavkom 3. [Uredbe br. 883/2004] prosljeđuje ustanovi druge države članice, a o tome obavješćuje i podnositelja zahtjeva. Ta se ustanova o privremenoj odluci izjašnjava u roku od dva mjeseca.

Ako se ustanova kojoj je zahtjev prosljeđen ne izjasni u roku od dva mjeseca od primitka zahtjeva, primjenjuje se prethodno spomenuta privremena odluka, a ustanova isplaćuje davanja predviđena

njezinim zakonodavstvom te ustanovu kojoj je zahtjev podnesen obavješćuje o iznosu isplaćenih davanja.”

Uredba br. 492/2011

16 Članak 7. stavci 1. i 2. Uredbe br. 492/2011 propisuju:

„1. Prema radniku koji je državljanin države članice ne smije se, zbog njegovog državljanstva, u drugoj državi članici postupati drukčije nego što se postupa prema domaćim radnicima kad je riječ o uvjetima zapošljavanja i rada, a posebno primicima od rada i otpuštanju te, ako postane nezaposlen, vraćanju na posao ili ponovnom zapošljavanju.

2. Takav radnik uživa jednake socijalne i porezne povlastice kao domaći radnici.”

Austrijsko pravo

17 Člankom 4. stavkom 1. Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (Opći zakonik o socijalnom osiguranju) od 9. rujna 1955. (BGBl., 189/1955), u verziji primjenjivoj na spor u glavnom postupku, predviđa se:

„Na temelju ovog saveznog zakona, uključeni su (u cijelosti) u zdravstveno osiguranje i osiguranje u slučaju nezgoda te mirovinsko osiguranje ako predmetno zaposlenje nije isključeno iz potpunog osiguranja u skladu s člancima 5. i 6. niti daje samo djelomično osiguranje u skladu s člankom 7.:

[...]

(9) osoblje razvojne suradnje iz članka 2. [Bundesgesetz über den Personaleinsatz im Rahmen der Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern (Entwicklungshelfergesetz) (Zakon o raspoređivanju osoblja u okviru razvojne suradnje (Zakon o stručnjacima za razvojnu pomoć)) od 10. studenoga 1983. (BGBl. 574/1983)].”

18 U skladu s člankom 13. stavkom 1. Zakon o stručnjacima za razvojnu pomoć, koji je bio na snazi do 31. prosinca 2018. i zatim ukinut:

„Članovi osoblja i članovi njihovih obitelji koji žive s njima, pod uvjetom da su te osobe austrijski državljani ili osobe koje su s njima izjednačene prema pravu Unije, tretiraju se tijekom pripreme i misije kad je riječ o pravu na davanja iz fonda za naknadu obiteljskih doplata i na osobni odbitak za uzdržavano dijete na temelju članka 33. stavka 3. [Einkommensteuergesetz 1988. (Zakon iz 1988. o porezu na dohodak)], u svakoj od njegovih primjenjivih verzija, kao da ne borave trajno u državi misije.”

19 Članak 26. stavci 1. i 2. Bundesabgabenordnung (Savezni porezni zakonik), u verziji primjenjivoj na činjenice u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: BAO), propisuje:

„1. U smislu poreznih odredbi, osoba ima prebivalište u mjestu stanovanja u okolnostima koje potvrđuju da će zadržati i koristiti stan.

2. U smislu poreznih odredbi, osoba ima uobičajeno boravište ondje gdje boravi u okolnostima koje potvrđuju da ne boravi tek privremeno u tom mjestu ili u toj zemlji.

3. Austrijski građani zaposleni u javnopravnom tijelu koji rade u inozemstvu (vanjsko osoblje) izjednačeni su s osobama koje imaju uobičajeno boravište u mjestu uprave službe. Isto vrijedi za njihova bračnog druga, pod uvjetom da par trajno živi u kućanstvu, kao i za njihovu maloljetnu djecu koja su dio kućanstva.”

- 20 U skladu s člankom 1. Bundesgesetzes betreffend den Familienlastenausgleich durch Beihilfen (Zakon o naknadi za obiteljske troškove putem doplataka) od 24. listopada 1967. (BGBl. 376/1967), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: FLAG), predviđena davanja su „dodijeljena radi naknade troškova u interesu obitelji”.
- 21 Na temelju članka 2. stavka 1. FLAG-a, osobe koje imaju prebivalište ili uobičajeno boravište na austrijskom državnom području imaju pravo na obiteljske doplatke za maloljetnu djecu.
- 22 Člankom 2. stavkom 8. FLAG-a predviđeno je da osobe imaju pravo na obiteljske doplatke samo ako se njihovo središte interesa nalazi na austrijskom državnom području. Središte interesa osobe nalazi se u državi s kojom ta osoba ima najbliže osobne i gospodarske odnose.
- 23 Na temelju članka 5. stavka 3. FLAG-a, djeca koja trajno borave u inozemstvu nemaju pravo na obiteljske doplatke.
- 24 Članak 8. FLAG-a uređuje iznose obiteljskih doplataka i u stavcima 1. do 3. utvrđuje ljestvicu s obzirom na broj djece i ljestvicu ovisno o njihovoj dobi. Obiteljski doplatci redovito se uvećavaju na temelju odluke Verfassungsgerichtshofa (Ustavni sud, Austrija).
- 25 Članak 53. FLAG-a glasi:

„1. U okviru ovog saveznog zakona, državljani stranaka [Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru od 2. svibnja 1992. (SL 1994., L 1, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 106., str. 4.)] smatraju se austrijskim državljanima u mjeri u kojoj to proizlazi iz navedenog Sporazuma. U tom kontekstu, trajno boravište djeteta u državi Europskog gospodarskog prostora treba, u skladu s odredbama Zajednice, izjednačiti sa stalnim boravištem djeteta u Austriji.

[...]

4. Druga rečenica stavka 1. ne primjenjuje se u pogledu članka 8.a stavaka 1. do 3.

5. Članak 26. stavak 3. BAO-a [...] primjenjuje se do 31. prosinca 2018. kad je riječ o davanjima iz ovog saveznog zakona. Od 1. siječnja 2019. članak 26. stavak 3. BAO-a primjenjuje se na davanja predviđena ovim saveznim zakonom samo za osobe koje rade u inozemstvu i koje obavljaju djelatnost za račun teritorijalne jedinice.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 26 Tužiteljica u glavnom postupku i njezino troje djece, svi četvero njemački državljani, imaju prijavljeno prebivalište u Njemačkoj. Bračni drug tužiteljice u glavnom postupku, koji je otac troje djece, brazilski je državljanin i nikada nije imao prijavljeno prebivalište u Njemačkoj.

- 27 Tužiteljica u glavnom postupku od 2002. radi u svojstvu stručnjakinje za razvojnu pomoć. Između 2013. i 2016. obitelj je naizmjenično boravila u Njemačkoj i Brazilu, gdje bračni drug tužiteljice u glavnom postupku ima nekretnine i gdje je radio kao poljoprivrednik.
- 28 Tužiteljica u glavnom postupku sklopila je 6. rujna 2016. ugovor o radu s austrijskom nevladinom organizacijom. Na temelju tog ugovora mjesto zaposlenja tužiteljice u glavnom postupku nalazilo se u Beču (Austrija), a članovi njezine obitelji, kao i ona sama, bili su socijalno osigurani u okviru Wiener Gebietskrankenkassea (Područni fond za zdravstveno osiguranje u Beču, Austrija). Nakon što je prošla pripremni tečaj u Beču između 6. rujna i 21. listopada 2016., tužiteljica u glavnom postupku započela je 31. listopada 2016. misiju u Ugandi. Ta je misija, tijekom koje ju je pratila njezina obitelj, trajala do 15. kolovoza 2019. i bila je prekinuta samo između 17. listopada 2017. i 7. veljače 2018., zbog rođenja trećeg djeteta tužiteljice u glavnom postupku. Tijekom tog prekida ona je stanovala u dvjema sobama koje su joj roditelji stavili na raspolaganje u svojem domu u Njemačkoj te je primila naknadu za porod koju isplaćuje Područni fond za zdravstveno osiguranje u Beču. Od 15. kolovoza do 15. rujna 2019., odnosno zadnji mjesec prije isteka svojeg ugovora o radu, tužiteljica u glavnom postupku bila je ponovno raspoređena u Beč. Tijekom tog razdoblja, kao i tijekom njezina pripremnog razdoblja, tužiteljica u glavnom postupku imala je stan u Beču, koji joj je poslodavac stavio na raspolaganje pod određenim uvjetima, u smislu da se tužiteljica u glavnom postupku i njezina obitelj njime mogu koristiti samo tijekom razdoblja obuke i reintegracije. Tijekom misija u inozemstvu tužiteljice u glavnom postupku predmetni stan bio je stavljen na raspolaganje drugim stručnjacima za razvojnu pomoć. Tijekom tih razdoblja tužiteljica u glavnom postupku, njezina djeca i njezin suprug, imali su prijavljeno glavno prebivalište u Austriji.
- 29 Kada je tužiteljica u glavnom postupku obavljala svoje djelatnosti kao stručnjakinja za razvojnu pomoć, njezin suprug, koji ju je pratio u njezinim misijama u inozemstvu, bio je zadužen za domaćinstvo. Tijekom razdoblja u kojem je bila u misiji tužiteljica u glavnom postupku provodila je svoje odmore u Njemačkoj, gdje ima bankovne račune.
- 30 Do rujna 2016. tužiteljica u glavnom postupku primala je obiteljski doplatak koji je isplatilo nadležno njemačko tijelo za njezino dvoje najstarije djece. Odlukom tog tijela od 26. rujna 2016. taj je doplatak ukinut jer je Republika Austrija bila nadležna za obiteljska davanja, uzimajući u obzir činjenicu da je tužiteljica u glavnom postupku od tada radila u Austriji i da njezin suprug nije obavljao profesionalnu djelatnost u Njemačkoj.
- 31 Tužiteljica u glavnom postupku podnijela je 5. listopada 2016. poreznoj upravi zahtjev za obiteljski doplatak za svoje dvoje najstarije djece, a 8. siječnja 2018. isti zahtjev za svoje treće dijete. Tvrdila je da njezina obitelj nije imala zajedničko boravište u Njemačkoj ili Brazilu, s obzirom na to da su je svi članovi te obitelji obično pratili na njezina mjesta rada tijekom njezinih misija u inozemstvu. Kada je tužiteljica u glavnom postupku podnijela te zahtjeve, njezino mjesto rada bila je Uganda.
- 32 Porezna uprava odbila je zahtjeve tužiteljice u glavnom postupku uz obrazloženje da ona nema pravo na austrijska obiteljska davanja jer se njezina djelatnost stručnjakinje za razvojnu pomoć obavlja u trećoj zemlji. Slijedom toga, ona nije obavljala djelatnost zaposlene osobe u Austriji u smislu članka 11. stavka 3. točke (a) Uredbe br. 883/2004 i stoga ne ulazi u područje primjene te uredbe. Osim toga, stan tužiteljice u glavnom postupku u Beču nije „boravište” niti omogućuje „privremeno boravište” u smislu članka 1. točaka (j) i (k) navedene uredbe, što bi za posljedicu imalo to da Republika Austrija nije država članica boravišta u smislu članka 11. stavka 3. točke (e) iste uredbe. Osim toga, tužiteljica u glavnom postupku nema pravo na obiteljska davanja ni na temelju nacionalnih odredbi.

- 33 Tužiteljica u glavnom postupku podnijela je tužbu protiv tih odluka tvrdeći da je Republika Austrija država članica u kojoj je obavljala djelatnost kao zaposlena osoba u smislu članka 11. stavka 3. točke (a) Uredbe br. 883/2004 jer je, prema njezinu ugovoru o radu, Beč bio njezino mjesto zaposlenja. Osim toga, upute su joj izdane s polaskom iz Beča, a pripremni tečaj i mjesec reintegracije također su se odvijali u tom gradu. Osim toga, prijavila se u Beču i ondje se nalazilo središte njezinih interesa.
- 34 U tim je okolnostima Bundesfinanzgericht (Savezni financijski sud, Austrija) odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Treba li članak 11. stavak 3. točku (e) Uredbe br. 883/2004 tumačiti na način da je tom odredbom obuhvaćena situacija radnice koja ima državljanstvo države članice u kojoj ona i njezina djeca imaju i svoje boravište te koja kao stručnjakinja za razvojnu pomoć zasnuje radni odnos s poslodavcem sa sjedištem u drugoj državi članici, koja prema zakonodavstvu države sjedišta podliježe sustavu obveznog osiguranja, i koju poslodavac na rad u treću zemlju ne uputi neposredno nakon zapošljavanja, nego nakon završetka razdoblja pripreme i koja se zatim vrati u državu sjedišta na razdoblje reintegracije?
2. Krši li se odredbom nacionalnog prava poput članka 53. stavka 1. [FLAG-a], kojom se, među ostalim, propisuje autonomni sustav izjednačavanja s austrijskim državljanima, zabrana prenošenja uredbi u smislu članka 288. stavka 2. UFEU-a?

Treće i četvrto pitanje odnose se na slučaj da je situacija tužiteljice u glavnom postupku obuhvaćena člankom 11. stavkom 3. točkom (e) Uredbe br. 883/2004 i da pravo Unije na isplatu obiteljskih davanja obvezuje isključivo državu članicu boravišta.

3. Treba li načelo nediskriminacije radnika na temelju državljanstva, utvrđeno u članku 45. stavku 2. UFEU-a, a podredno u članku 18. UFEU-a, tumačiti na način da mu se protiv nacionalna odredba poput članka 13. stavka 1. [Zakona o stručnjacima za razvojnu pomoć], u verziji koja je bila na snazi do 31. prosinca 2018. [...], prema kojem se pravo na obiteljska davanja u državi članici koja prema pravu Unije nije nadležna uvjetuje time da stručnjak za razvojnu pomoć već prije početka rada na državnom području države članice sjedišta mora imati središte životnih interesa, odnosno svoje uobičajeno boravište, pri čemu taj zahtjev moraju ispunjavati i austrijski državljani?
4. Treba li članak 68. stavak 3. Uredbe br. 883/2004 i članak 60. stavke 2. i 3. Uredbe [br. 987/2009] tumačiti na način da je ustanova države članice, za koju je tužiteljica u glavnom postupku pretpostavljala da je kao država zaposlenja nadležna prema pravu prvenstva i kojoj je podnesen zahtjev za obiteljska davanja, a čije zakonodavstvo nije primjenjivo ni prema pravu prvenstva ni supsidijarno, i [u kojoj] međutim postoji pravo na obiteljska davanja na temelju podređenog pravila prava države članice, dužna analogno primijeniti odredbe o obvezi prosljeđivanja zahtjeva, obavješćivanja osobe na koju se to odnosi, donošenja privremene odluke o primjenjivim pravilima prvenstva i o privremenom novčanom davanju?
5. Odnosi li se obveza donošenja privremene odluke o primjenjivim pravilima prvenstva isključivo na [poreznu upravu] kao ustanovu ili i na upravni sud koji o predmetu odlučuje u žalbenom postupku?

6. U kojem je trenutku upravni sud obavezan donijeti privremenu odluku o primjenjivim pravilima prvenstva?

Sedmo pitanje odnosi se na slučaj da je situacija [tužiteljice u glavnom postupku] obuhvaćena člankom 11. stavkom 3. točkom (a) Uredbe br. 883/2004 i da pravo Unije zajednički obvezuje državu zaposlenja i državu boravišta na isplatu obiteljskih davanja.

7. Treba li izraz ‚ta ustanova prosljeđuje zahtjev‘ u članku 68. stavku 3. točki (a) Uredbe br. 883/2004 i izraz ‚ta ustanova zahtjev [...] prosljeđuje‘ u članku 60. [Uredbe br. 987/2009] tumačiti na način da te odredbe ustanovu države članice nadležne prema pravu prvenstva i ustanovu podredno nadležne države članice međusobno povezuju na način da obje države članice moraju zajednički riješiti jedan (i samo jedan) zahtjev za obiteljska davanja ili podnositelj zahtjeva mora zasebno zatražiti po potrebi dodatak od ustanove države članice čije se zakonodavstvo supsidijarno primjenjuje, tako da podnositelj zahtjeva dvjema ustanovama dviju država članica mora podnijeti dva fizička zahtjeva (obrasca) na temelju kojih po prirodi stvari počinju teći različiti rokovi?

Osmo i deveto pitanje odnose se na razdoblje od 1. siječnja 2019., kada je Austrija zajedno s uvođenjem indeksacije obiteljskog doplatka ukidanjem članka 13. stavka 1. [Zakona o stručnjacima za razvojnu pomoć] ukinula priznavanje obiteljskih davanja stručnjacima za razvojnu pomoć.

8. Treba li članak 4. stavak 4. i članke 45. i 208. UFEU-a, članak 4. stavak 3. UEU-a i članke 2., 3., 7. te odredbe iz glave II. Uredbe br. 883/2004 tumačiti na način da se njima općenito državi članici zabranjuje ukidanje obiteljskih davanja stručnjacima za razvojnu pomoć koji svoje članove obitelji vode sa sobom na mjesto rada u trećoj zemlji u koju su raspoređeni?

Podredno, deveto pitanje:

9. Treba li članak 4. stavak 4. i članke 45. i 208. UFEU-a, članak 4. stavak 3. UEU-a i članke 2., 3., 7. te glavu II. Uredbe br. 883/2004 tumačiti na način da se njima stručnjaku za razvojnu pomoć, koji je već stekao pravo na obiteljska davanja za prethodna razdoblja, u situaciji poput one u glavnom postupku jamči pojedinačno konkretizirani kontinuitet tog prava za [naknadna] razdoblja, iako je država članica stručnjacima za razvojnu pomoć ukinula priznavanje obiteljskih davanja?”

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

- 35 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 11. stavak 3. točku (a) Uredbe br. 883/2004 tumačiti na način da zaposlenica koja je državljanka države članice u kojoj su ona i njezina djeca rezidenti i koja je obvezana ugovorom o radu u svojstvu stručnjakinje za razvojnu pomoć prema poslodavcu koji ima sjedište u drugoj državi članici, koja prema zakonodavstvu te druge države članice ulazi u sustav obaveznog socijalnog osiguranja potonje države, koja nije raspoređena u treću zemlju odmah nakon zaposlenja, već nakon obuke u navedenoj drugoj državi članici, i koja se onamo naknadno vraća na razdoblje reintegracije, obavlja djelatnost zaposlene osobe u toj državi u smislu te odredbe, ili je, u suprotnom, situacija takve radnice obuhvaćena člankom 11. stavkom 3. točkom (e) te uredbe.

- 36 Kako bi se odgovorilo na to pitanje, najprije valja podsjetiti na to da, prema sudskoj praksi Suda, sama okolnost da se djelatnosti radnika obavljaju izvan područja Unije nije dovoljna za izuzimanje iz primjene pravila Unije o slobodnom kretanju radnika i, među ostalim, iz Uredbe br. 883/2004, kada je radni odnos dovoljno usko povezan s tim područjem (vidjeti u tom smislu presudu od 8. svibnja 2019., *Inspecteur van de Belastingdienst*, C-631/17, EU:C:2019:381, t. 22. i navedenu sudsku praksu).
- 37 Dovoljno uska veza između predmetnog radnog odnosa i područja Unije proizlazi osobito iz okolnosti da je građanin Unije koji ima boravište u jednoj državi članici bio zaposlen u poduzeću sa sjedištem u drugoj državi članici, za čiji je račun obavljao svoju djelatnost (presuda od 8. svibnja 2019., *Inspecteur van de Belastingdienst*, C-631/17, EU:C:2019:381, t. 23. i navedena sudska praksa).
- 38 U ovom slučaju i s obzirom na elemente sadržane u zahtjevu za prethodnu odluku, valja utvrditi da postoji dovoljno uska veza između radnog odnosa o kojem je riječ u glavnom postupku i područja Unije, konkretno s austrijskim državnim područjem. Naime, poslodavac tužiteljice u glavnom postupku ima sjedište u Austriji i ona je u toj državi članici prije svoje misije u Ugandi provela razdoblje obuke kao i razdoblje reintegracije nakon te misije. Osim toga, ugovor o radu sklopljen je u skladu s austrijskim pravom, tužiteljica u glavnom postupku osigurana je u austrijskom sustavu socijalne sigurnosti i izvršava svoje misije u okviru pomoći za razvoj koju pruža Republika Austrija. Ti su elementi također relevantni za primjenu načela primjene zakonodavstva samo jedne države članice iz članka 11. Uredbe br. 883/2004.
- 39 Nadalje, što se tiče, konkretno, pitanja treba li smatrati da je osoba poput tužiteljice u glavnom postupku obavljala djelatnost u svojstvu zaposlene osobe „u državi članici”, u ovom slučaju Republici Austriji, u smislu članka 11. stavka 3. točke (a) Uredbe br. 883/2004, ili je obuhvaćena člankom 11. stavkom 3. točkom (e) te uredbe, važno je podsjetiti na to da potonja odredba ima karakter preostalog pravila koje se primjenjuje na sve osobe koje su u situaciji koja nije posebno uređena drugim odredbama navedene uredbe, kako bi se uspostavio potpuni sustav utvrđivanja primjenjivog zakonodavstva (vidjeti u tom smislu presudu od 8. svibnja 2019., *Inspecteur van de Belastingdienst*, C-631/17, EU:C:2019:381, t. 31.).
- 40 Uzimajući u obzir tu supsidijarnost, valja ispitati odgovara li slučaj iz točke (a) članka 11. stavka 3. Uredbe br. 883/2004, među ostalim, situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, pri čemu, prije svega, one predviđene točkama (b) do (d) tog stavka 3. nemaju nikakve veze s takvom situacijom.
- 41 U tom pogledu, iako je u ovom slučaju na prvi pogled očito da tužiteljica u glavnom postupku nije obavljala svoju djelatnost „u državi članici” jer je bila u misiji u Ugandi, iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da je prije odlaska u misiju i nakon misije tužiteljica u glavnom postupku radila na austrijskom državnim području, gdje njezin poslodavac ima sjedište, i da je ondje čak imala na raspolaganju smještaj za zaposlenike. Štoviše, tužiteljica u glavnom postupku, njezina djeca i njezin suprug imali su glavno prebivalište u Austriji tijekom trajanja ugovora o radu i u njoj su primali socijalno osiguranje od Područnog fonda za zdravstveno osiguranje u Beču.
- 42 Čak i pod pretpostavkom da je tužiteljica u glavnom postupku, kao što je to istaknula porezna uprava pred sudom koji je uputio zahtjev, imala boravište na državnim području druge države članice, takva situacija bila bi slična situaciji o kojoj je riječ u predmetu u kojem je donesena presuda od 29. lipnja 1994., *Aldewereld* (C-60/93, EU:C:1994:271), koja se odnosi na tumačenje Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1408/71 od 14. lipnja 1971. o primjeni sustava socijalne sigurnosti na

zaposlene osobe i njihove obitelji koji se kreću unutar Zajednice (SL 1971., L 149, str. 2.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 5., str. 7.), a koja je stavljena izvan snage i zamijenjena Uredbom br. 883/2004. Taj se predmet odnosio na zaposlenika poduzeća sa sjedištem u državi članici različitoj od države u kojoj je taj zaposlenik imao boravište, a koji je svoje djelatnosti obavljao izvan područja Unije. Međutim, u točki 24. te presude Sud je presudio da u takvoj situaciji „nije moguće primijeniti zakonodavstvo države članice boravišta radnika jer to zakonodavstvo nema nikakvu poveznicu s radnim odnosom, za razliku od zakonodavstva države u kojoj poslodavac ima sjedište, koje se stoga mora primijeniti”.

- 43 Iz toga slijedi da, bez obzira na okolnost da je rad za koji je tužiteljicu u glavnom postupku zaposlio njezin austrijski poslodavac obavljan izvan područja Unije i da je zadržala veze u svojoj zemlji podrijetla, odnosno Saveznoj Republici Njemačkoj, na način da ondje ima smještaj koji su joj njezini roditelji stavili na raspolaganje, valja smatrati da članak 11. stavak 3. točku (a) Uredbe br. 883/2004 treba tumačiti na način da se odnosi na zakonodavstvo države članice njezina poslodavca, odnosno austrijsko zakonodavstvo, kao jedino kojem treba podvrgnuti tužiteljicu, a da nema potrebe primijeniti podredno pravilo iz točke (e) tog stavka 3.
- 44 U tim okolnostima na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 11. stavak 3. točku (a) Uredbe br. 883/2004 treba tumačiti na način da treba smatrati da zaposlenica koja je državljanka države članice u kojoj su ona i njezina djeca rezidenti i koja je obvezana ugovorom o radu u svojstvu stručnjakinje za razvojnu pomoć prema poslodavcu koji ima sjedište u drugoj državi članici, koja prema zakonodavstvu te druge države članice ulazi u sustav obveznog socijalnog osiguranja potonje države, koja nije raspoređena u treću zemlju odmah nakon zaposlenja, već nakon obuke u navedenoj drugoj državi članici, i koja se onamo naknadno vraća na razdoblje reintegracije, obavlja djelatnost zaposlene osobe u toj državi u smislu te odredbe.

Drugo pitanje

- 45 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 288. drugi stavak UFEU-a tumačiti na način da mu se protivi to da država članica donese nacionalni propis čije je područje primjene *rationae personae* šire od područja primjene Uredbe br. 883/2004 jer predviđa izjednačavanje državljana država stranaka Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru (u daljnjem tekstu: Sporazum o EGP-u) sa svojim državljanima.
- 46 Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da sud koji je uputio zahtjev smatra da se članku 288. drugom stavku UFEU-a protivi nacionalna odredba kao što je članak 53. stavak 1. FLAG-a, s obzirom na to da, kao što to proizlazi iz točke 11. presude od 10. listopada 1973., Variola (34/73, EU:C:1973:101), takva nacionalna odredba može pojedincima prikriti izravno primjenjivo pravo Unije i tako stvarno ugroziti monopol nad tumačenjem prava Unije koji je dan Sudu.
- 47 U tom pogledu, korisno je podsjetiti na to da, prema sudskoj praksi Suda, iako zbog svoje prirode i uloge u sustavu izvora prava Unije odredbe uredbi imaju, kao opće pravilo, izravan učinak u nacionalnim pravnim porecima a da pritom nije potrebno da nacionalna tijela donesu provedbene mjere, za provedbu nekih od njihovih odredaba može, međutim, biti potrebno da države članice donesu provedbene mjere (vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2011., Danske Svineproducenter, C-316/10, EU:C:2011:863, t. 39. i 40. i navedenu sudsku praksu).

- 48 Države članice mogu donijeti provedbene mjere uredbe ako one ne ometaju njezinu izravnu primjenu, ako ne prikrivaju njezinu narav na razini Zajednice i ako preciziraju izvršavanje margine prosudbe koja im je dodijeljena tom uredbom, ostajući pri tome u granicama njezinih odredaba (presuda od 21. prosinca 2011., Danske Svineproducenter, C-316/10, EU:C:2011:863, t. 41. i navedena sudska praksa).
- 49 U ovom slučaju, bez potrebe da se Sud izjasni o tome analizira li se odredba poput članka 53. stavka 1. FLAG-a kao provedbena mjera Uredbe br. 883/2004 ili ne, dovoljno je utvrditi da u svakom slučaju izravna primjenjivost navedene uredbe ima za učinak omogućavanje nacionalnim sudovima da nadziru sukladnost nacionalne mjere sa sadržajem te uredbe (vidjeti u tom smislu presudu od 27. rujna 1979., Eridania-Zuccherifici nazionali i Società italiana per l'industria degli zuccheri, 230/78, EU:C:1979:216, t. 34.) i, prema potrebi, da ne primijene navedenu mjeru kako bi osigurali nadređenost prava Unije, odnosno, u slučaju glavnog postupka, Uredbe br. 883/2004.
- 50 Stoga se pravu Unije ne protivi donošenje odredbe kao što je članak 53. stavak 1. FLAG-a, pod uvjetom, međutim, da se ta nacionalna odredba tumači u skladu s člankom 4. Uredbe br. 883/2004 i da nadređenost te uredbe nije dovedena u pitanje.
- 51 S obzirom na prethodno navedeno, na drugo pitanje valja odgovoriti tako da članak 288. drugi stavak UFEU-a treba tumačiti na način da mu se ne protivi to da država članica donese nacionalni propis čije je područje primjene *ratione personae* šire od onoga Uredbe br. 883/2004 jer predviđa izjednačavanje državljana država stranaka Sporazuma o EGP-u s vlastitim državljanima, pod uvjetom da se taj propis tumači na način koji je u skladu s tom uredbom i da njezina nadređenost nije dovedena u pitanje.

Treće i četvrto pitanje

- 52 S obzirom na odgovor dan na prvo pitanje, na treće i četvrto pitanje nije potrebno odgovoriti.

Peto i šesto pitanje

- 53 Svojim petim i šestim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita je li obveza iz članka 60. stavka 3. Uredbe br. 987/2009 da donese privremenu odluku u pogledu mjerodavnog nacionalnog zakonodavstva isključivo na nadležnom nacionalnom tijelu kojem je podnesen zahtjev za obiteljska davanja ili također na nacionalnom sudu kojem je podnesena tužba u tom kontekstu i, ako je i na nacionalnom sudu, u kojem trenutku on mora donijeti takvu odluku.
- 54 Uvodno valja podsjetiti na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, pitanja o tumačenju prava Unije koja uputi nacionalni sud unutar pravnog i činjeničnog okvira koji utvrđuje pod vlastitom odgovornošću i čiju točnost Sud nije dužan provjeravati uživaju presumpciju relevantnosti. Odbijanje Suda da odluči o prethodnom pitanju koje je uputio nacionalni sud moguće je samo u slučaju kad je očito da zahtijevano tumačenje pravila Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom glavnog postupka, kad je problem hipotetske naravi ili kad Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima koji su mu potrebni da bi pružio koristan odgovor na postavljena pitanja (presuda od 16. lipnja 2015., Gauweiler i dr., C-62/14, EU:C:2015:400, t. 25. i navedena sudska praksa).

- 55 U ovom slučaju valja utvrditi da iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je u okviru glavnog postupka sud koji je uputio zahtjev već donio privremenu odluku kojom je nadležnoj austrijskoj ustanovi naložio da zahtjev za obiteljska davanja o kojem je riječ u glavnom postupku dostavi svojem njemačkom pandanu i da s njim pokrene dijalog.
- 56 Ta se odluka očito temelji na analognoj primjeni članka 60. stavka 3. Uredbe br. 987/2009, dok iz zahtjeva za prethodnu odluku paradoksalno proizlazi da taj sud smatra, s jedne strane, da nije nadležan za donošenje takve privremene odluke i, s druge strane, da ne postoji odredba koja bi bila primjenjiva u slučaju tužbe poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku.
- 57 Međutim, budući da je sud koji je uputio zahtjev već donio tu odluku i da ona može proizvoditi sve svoje učinke, makar samo privremeno, peto pitanje postalo je irelevantno za rješavanje spora u glavnom postupku te je stoga hipotetsko.
- 58 Taj zaključak potvrđuje činjenica da, kao što to proizlazi iz odgovora na prvo pitanje, u ovom slučaju treba smatrati da je Republika Austrija primarno nadležna država članica na temelju članka 68. stavka 1. točke (a) Uredbe br. 883/2004 za pružanje obiteljskih davanja o kojima je riječ u glavnom postupku, tako da austrijska tijela nisu dužna, na temelju članka 60. stavka 3. Uredbe br. 987/2009, donijeti privremenu odluku u pogledu nacionalnog zakonodavstva koje se primjenjuje prema pravu prvenstva. U tim okolnostima, pitanje mora li sud koji je uputio zahtjev donijeti takvu „privremenu” odluku umjesto austrijskih tijela hipotetsko je i stoga ga treba proglasiti nedopuštenim.
- 59 Nedopuštenost petog pitanja dovodi do nedopuštenosti šestog pitanja, s obzirom na to da se ono temelji na pretpostavci potvrdnog odgovora na peto pitanje.
- 60 S obzirom na prethodno navedeno, peto i šesto pitanje valja proglasiti nedopuštenima.

Sedmo pitanje

- 61 Svojim sedmim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 68. stavak 3. točku (a) Uredbe br. 883/2004 i članak 60. Uredbe br. 987/2009 tumačiti na način da uzajamno obvezuju ustanovu države članice nadležne prema pravu prvenstva i ustanovu podredno nadležne države članice, tako da podnositelj zahtjeva za obiteljska davanja mora podnijeti samo jedan zahtjev jednoj od tih ustanova, a zatim je na tim dvjema ustanovama da zajedno obrade navedeni zahtjev, ili podnositelj zahtjeva treba podnijeti dva odvojena zahtjeva, svakoj od tih dviju ustanova.
- 62 U tom pogledu valja istaknuti da, u skladu s člankom 68. stavkom 3. Uredbe br. 883/2004, ako je zahtjev za obiteljska davanja podnesen nadležnoj ustanovi države članice čije se zakonodavstvo primjenjuje, ali nema prednost prema stavcima 1. i 2. tog članka, „ta ustanova prosljeđuje zahtjev bez odgode nadležnoj ustanovi države članice čije se zakonodavstvo primjenjuje na temelju pravila prednosti, obavješćuje osobu na koju se to odnosi i, ne dovodeći u pitanje odredbe provedbene uredbe o privremenom priznavanju prava na davanja, po potrebi omogućava ostvarivanje dodatka u visini razlike navedenog u stavku 2.” te „nadležna ustanova države članice čije se zakonodavstvo primjenjuje na temelju pravila prednosti rješava zahtjev kao da je podnesen izravno njoj te se dan kada je takav zahtjev predan prvoj ustanovi smatra danom podnošenja zahtjeva kod ustanove koja ima prednost”.

- 63 Tako se u tekstu članka 68. stavka 3. Uredbe br. 883/2004 jasno navodi da, kada je zahtjev za obiteljska davanja podnesen nadležnoj ustanovi države članice čije se zakonodavstvo ne primjenjuje na temelju pravila prvenstva, ona mora bez odgode proslijediti zahtjev nadležnoj ustanovi države članice čije se zakonodavstvo primjenjuje prema pravu prvenstva i o tome mora obavijestiti podnositelja zahtjeva. U takvom slučaju ta druga ustanova dužna je predmetni zahtjev tretirati kao da joj je podnesen izravno na dan kada je podnesen prvoj ustanovi.
- 64 Iz teksta članka 60. stavaka 2. i 3. Uredbe br. 987/2009 također jasno proizlazi da, ako ustanova kojoj je podnesen zahtjev u skladu sa stavkom 1. zaključi „da se njezino zakonodavstvo primjenjuje prema pravu prvenstva u skladu s člankom 68. stavcima 1. i 2. Uredbe [br. 883/2004], ona pruža obiteljska davanja u skladu sa zakonodavstvom koje primjenjuje”, a ako zaključi da se primjenjuje njezino zakonodavstvo, ali ne prema pravu prvenstva, „donosi privremenu odluku o pravilima prvenstva koja treba primijeniti i zahtjev u skladu s člankom 68. stavkom 3. [br. 883/2004] prosljeđuje ustanovi druge države članice” te „o tome obavješćuje i podnositelja zahtjeva”.
- 65 Stoga iz članka 68. stavka 3. točke (a) Uredbe br. 883/2004 i članka 60. stavaka 2. i 3. Uredbe br. 987/2009 proizlazi da podnositelj zahtjeva treba podnijeti samo jedan zahtjev samo jednoj nadležnoj ustanovi. Ona, ovisno o tome smatra li se nadležnom prema pravu prvenstva ili podredno, ima obvezu, u prvom slučaju, sama dati tražena obiteljska davanja i, u drugom slučaju, proslijediti predmetni zahtjev nadležnoj ustanovi države članice koju smatra nadležnom prema pravu prvenstva, i to sve kako bi se osiguralo žurno postupanje s takvim zahtjevom za obiteljska davanja.
- 66 S obzirom na prethodno navedeno, na sedmo pitanje valja odgovoriti tako da članak 68. stavak 3. točku (a) Uredbe br. 883/2004 i članak 60. stavke 2. i 3. Uredbe br. 987/2009 treba tumačiti na način da uzajamno obvezuju ustanovu države članice nadležne prema pravu prvenstva i ustanovu podredno nadležne države članice, tako da podnositelj zahtjeva za obiteljska davanja mora podnijeti samo jedan zahtjev jednoj od tih ustanova, a zatim je na tim dvjema ustanovama da zajedno obrade navedeni zahtjev.

Osmo i deveto pitanje

- 67 Svojim osmim i devetim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 4. stavak 4. i članke 45. i 208. UFEU-a, članak 4. stavak 3. UEU-a te članke 2., 3., 7. i odredbe glave II. Uredbe br. 883/2004 tumačiti na način da im se protivi to da država članica općenito ukine obiteljska davanja koja su do tada bila dodjeljivana stručnjacima za razvojnu pomoć koji su vodili svoje obitelji u treće zemlje u koje su bili raspoređeni.
- 68 Kako bi se odgovorilo na to pitanje, valja podsjetiti na to da je, kada je riječ o članku 45. UFEU-a, s jedne strane, svaki građanin Europske unije, neovisno o svojem mjestu boravišta i državljanstvu, koji se koristio pravom na slobodno kretanje radnika i obavljao profesionalnu djelatnost u državi članici različitoj od države boravišta, obuhvaćen područjem primjene te odredbe (vidjeti u tom smislu presudu od 12. prosinca 2002., de Groot, C-385/00, EU:C:2002:750, t. 76. i navedenu sudsku praksu).
- 69 Iako se članak 45. UFEU-a protivi svakoj mjeri koja, iako je primjenjiva bez diskriminacije na temelju državljanstva, može otežati ili učiniti manje privlačnim građanima Unije uživanje temeljne slobode kretanja koju taj članak jamči, on ipak radniku koji ode u državu članicu različitu od svoje države članice podrijetla ne dodjeljuje pravo da se u državi članici domaćinu

poziva na istu razinu socijalnog osiguranja kao što je ona na koju bi imao pravo u svojoj državi članici podrijetla u skladu sa zakonodavstvom potonje države (presuda od 19. rujna 2019., van den Berg i dr., C-95/18 i C-96/18, EU:C:2019:767, t. 57. i navedena sudska praksa).

- 70 Kada je riječ, s druge strane, o članku 48. UFEU-a, koji predviđa sustav koordinacije zakonodavstava država članica, a ne njihovo usklađivanje, ta se odredba ne odnosi na sadržajne i postupovne razlike između sustava socijalne sigurnosti svake države članice i stoga na prava osoba koje su uključene u te sustave, uzimajući u obzir da je svaka država članica i dalje odgovorna za to da, u skladu s pravom Unije, odredi u svojem zakonodavstvu uvjete za dodjelu davanja u okviru sustava socijalne sigurnosti (presuda od 19. rujna 2019., van den Berg i dr., C-95/18 i C-96/18, EU:C:2019:767, t. 59. i navedena sudska praksa).
- 71 Valja dodati da se Uredbom br. 883/2004 ne uspostavlja zajednički sustav socijalne sigurnosti, već i dalje nastavljaju postojati različiti nacionalni sustavi te je njezin jedini cilj omogućavanje koordinacije između tih sustava kako bi se osigurala djelotvorna provedba slobodnog kretanja osoba. Tako, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, države članice zadržavaju nadležnost za uređenje svojih sustava socijalne sigurnosti (vidjeti u tom smislu presudu od 23. siječnja 2020., Bundesagentur für Arbeit, C-29/19, EU:C:2020:36 t. 39. i navedenu sudsku praksu).
- 72 Međutim, u izvršavanju tih ovlasti države članice moraju poštovati pravo Unije, a osobito odredbe UFEU-a o slobodi svakoga građanina Unije da se kreće i boravi na području država članica (presuda od 23. siječnja 2020., Bundesagentur für Arbeit, C-29/19, EU:C:2020:36, t. 41. i navedena sudska praksa).
- 73 U ovom slučaju stoga valja ispitati je li Republika Austrija povrijedila te odredbe kada je odlučila ukinuti pravo na obiteljska davanja koja je dotad davala stručnjacima za razvojnu pomoć koji su članove svoje obitelji vodili u treću zemlju u koju su bili raspoređeni.
- 74 U tom pogledu iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je to ukidanje o kojem je odlučio austrijski zakonodavac opće naravi i da se bez razlike primjenjuje kako na državljane te države članice tako i na državljane drugih država članica, što je ipak na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.
- 75 Stoga ne proizlazi da navedeno ukidanje, do kojeg je došlo od 1. siječnja 2019., dovodi do izravne diskriminacije na temelju državljanstva.
- 76 Kada je riječ o mogućoj neizravnoj diskriminaciji koja se temelji na državljanstvu dotičnih radnika, s obzirom na državu članicu njihova boravišta ili članova njihove obitelji, valja utvrditi da ni odredbe Uredbe br. 883/2004 – a konkretno njezini članci 7. i 67., kojima se želi spriječiti da država članica može uvjetovati dodjelu ili iznos obiteljskih davanja boravištem članova obitelji radnika u državi članici koja isplaćuje davanja (vidjeti u tom smislu presudu od 5. listopada 1995., Imbernon Martínez, C-321/93, EU:C:1995:306, t. 21.) – ni članak 45. UFEU-a ne predviđaju da se pravo na slobodno kretanje radnika primjenjuje izvan područja Unije. Upravo suprotno, iz jasnog teksta članka 45. UFEU-a proizlazi da se sloboda kretanja radnika „osigurava unutar Unije”.
- 77 Ukidanje obiteljskih davanja stručnjacima za razvojnu suradnju koji s obitelji borave u trećoj zemlji stoga ne može predstavljati neizravnu diskriminaciju na području Unije ako se, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri, postupanje prema tim službenicima od 1. siječnja 2019. u pogledu obiteljskih davanja ne razlikuje ovisno o tome jesu li se koristili svojim pravom na

slobodno kretanje na način da su napustili svoju državu članicu podrijetla kako bi se nastanili u Austriji, nego ovisi isključivo o tome borave li djeca dotičnih stručnjaka za razvojnu pomoć u trećoj zemlji ili u drugoj državi članici, uključujući Austriju.

- 78 To utvrđenje nije dovedeno u pitanje činjenicom da su stručnjaci za razvojnu pomoć koji su već stekli pravo na obiteljska davanja za prošla razdoblja izgubili to pravo nakon što je 1. siječnja 2019. stupilo na snagu novo zakonodavstvo, s obzirom na to da nije očito da je gubitak tog prava nastao zbog ostvarivanja njihova prava na slobodno kretanje, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.
- 79 U tom pogledu valja dodati, s jedne strane, da se iz presuda od 12. lipnja 1980., *Laterza* (733/79, EU:C:1980:156) i od 26. studenoga 2009., *Slanina* (C-363/08, EU:C:2009:732) ne može izvući nikakav mjerodavni zaključak u pogledu odgovora na ta pitanja, s obzirom na to da predmeti u kojima su donesene te presude ni pravno ni činjenično nisu usporedivi sa situacijom o kojoj je riječ u glavnom postupku, kako je opisana u zahtjevu za prethodnu odluku. Naime, u tim se predmetima radilo o izmjenama prava stečenih nakon što je građanin Unije na području Unije ostvario pravo na slobodno kretanje. Međutim, u ovom se slučaju zakonodavna izmjena odnosi na stručnjake za razvojnu pomoć koji rade i čija djeca s njima borave izvan područja Unije.
- 80 S druge strane, mogućnost, koju navodi sud koji je uputio zahtjev, da ukidanje obiteljskih naknada za stručnjake za razvojnu pomoć može spriječiti slobodno kretanje radnika i, ovisno o slučaju, učiniti ga manje privlačnim, odnosno dovesti do smanjenja potražnje za zanimanje „stručnjaka za razvojnu pomoć”, čak i kad bi se ona činjenično utvrdila, u svakom slučaju ne može biti uzrok situacije suprotne člancima 45. i 48. UFEU-a. Naime, kao što to proizlazi iz točaka 71. i 72. ove presude, te odredbe ne predviđaju usklađivanje sustava socijalne sigurnosti država članica, s obzirom na to da one, uz poštovanje prava Unije, zadržavaju svoju nadležnost za uređivanje svojih sustava socijalne sigurnosti i da UFEU ne jamči radniku da proširenje njegovih aktivnosti u više od jedne države članice ili njihov prijenos u drugu državu članicu bude neutralan u području socijalne sigurnosti. S obzirom na razlike između zakonodavstava država članica u području socijalne sigurnosti, takvo proširenje ili takav prijenos može za radnika, ovisno o slučaju, biti više ili manje povoljan odnosno nepovoljan kad je riječ o socijalnoj sigurnosti. Iz toga proizlazi da, čak i u slučaju kad je primjena takvog zakonodavstva nepovoljnija, ono je i dalje u skladu s člancima 45. i 48. UFEU-a, ako radnika o kojem je riječ ne stavlja u nepovoljniji položaj u odnosu na one koji cjelokupnu svoju djelatnost izvršavaju u državi članci u kojoj se to zakonodavstvo primjenjuje ili u odnosu na one koji su prethodno već bili obveznici te ako ne dovodi jednostavno do nepovratne uplate socijalnih doprinosa (vidjeti u tom smislu presudu od 14. ožujka 2019., *Vester*, C-134/18, EU:C:2019:212, t. 32. i navedenu sudsku praksu).
- 81 S obzirom na ta razmatranja, na osmo i deveto pitanje valja odgovoriti tako da članke 45. i 48. UFEU-a treba tumačiti na način da im se ne protivi to da država članica općenito ukine obiteljska davanja koja su do tada dodjeljivana stručnjacima za razvojnu pomoć koji vode članove svoje obitelji u treću zemlju u koju su bili raspoređeni, pod uvjetom, s jedne strane, da se to ukidanje primjenjuje bez razlike kako na korisnike državljanke te države članice tako i na korisnike državljanke drugih država članica te, s druge strane, da navedeno ukidanje podrazumijeva razliku u postupanju između dotičnih stručnjaka za razvojnu pomoć koja ne ovisi tome jesu li se koristili svojim pravom na slobodno kretanje prije ili poslije ukidanja, već o tome borave li njihova djeca s njima u državi članici ili u trećoj zemlji.

Troškovi

- 82 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 (osmo vijeće) odlučuje:

1. Članak 11. stavak 3. točku (a) Uredbe (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti treba tumačiti na način da treba smatrati da zaposlenica koja je državljanka države članice u kojoj su ona i njezina djeca rezidenti i koja je obvezana ugovorom o radu u svojstvu stručnjakinje za razvojnu pomoć prema poslodavcu koji ima sjedište u drugoj državi članici, koja prema zakonodavstvu te druge države članice ulazi u sustav obveznog socijalnog osiguranja potonje države, koja nije raspoređena u treću zemlju odmah nakon zaposlenja, već nakon obuke u navedenoj drugoj državi članici, i koja se onamo naknadno vraća na razdoblje reintegracije, obavlja djelatnost zaposlene osobe u toj državi u smislu te odredbe.
2. Članak 288. drugi stavak UFEU-a treba tumačiti na način da mu se ne protivi to da država članica donese nacionalni propis čije je područje primjene *ratione personae* šire od onoga Uredbe br. 883/2004 jer predviđa izjednačavanje državljana država stranaka Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru od 2. svibnja 1992. s vlastitim državljanima, pod uvjetom da se taj propis tumači na način koji je u skladu s tom uredbom i da njezina nadređenost nije dovedena u pitanje.
3. Članak 68. stavak 3. točku (a) Uredbe br. 883/2004 i članak 60. stavke 2. i 3. Uredbe (EZ) br. 987/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe br. 883/2004 treba tumačiti na način da uzajamno obvezuju ustanovu države članice nadležne prema pravu prvenstva i ustanovu podredno nadležne države članice, tako da podnositelj zahtjeva za obiteljska davanja mora podnijeti samo jedan zahtjev jednoj od tih ustanova, a zatim je na tim dvjema ustanovama da zajedno obrade navedeni zahtjev.
4. Članke 45. i 48. UFEU-a treba tumačiti na način da im se ne protivi to da država članica općenito ukine obiteljska davanja koja su do tada dodjeljivana stručnjacima za razvojnu pomoć koji vode članove svoje obitelji u treću zemlju u koju su bili raspoređeni, pod uvjetom, s jedne strane, da se to ukidanje primjenjuje bez razlike kako na korisnike državljanke te države članice tako i na korisnike državljanke drugih država članica te, s druge strane, da navedeno ukidanje podrazumijeva razliku u postupanju između dotičnih stručnjaka za razvojnu pomoć koja ne ovisi o tome jesu li se koristili svojim pravom na slobodno kretanje prije ili poslije ukidanja, već o tome borave li njihova djeca s njima u državi članici ili u trećoj zemlji.

Potpisi