



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (deseti senat)

z dne 28. junija 2018 *

„Predhodno odločanje – Sporazum med Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na eni strani in Švicarsko konfederacijo na drugi o prostem pretoku oseb – Socialna varnost delavcev migrantov – Uredba (ES) št. 883/2004 – Priloga XI, rubrika ‚Španija‘, točka 2 – Starostna pokojnina – Način izračuna – Teoretični znesek – Upoštevna prispevna osnova – Posebni dogovor – Izbira prispevne osnove – Nacionalna ureditev, v skladu s katero mora delavec plačevati prispevke na podlagi minimalne prispevne osnove“

V zadevi C-2/17,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Tribunal Superior de Justicia de Galicia (vrhovno sodišče Galicije, Španija) z odločbo z dne 13. decembra 2016, ki je na Sodišče prispela 2. januarja 2017, v postopku

Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)

proti

Jesúsu Crespu Reyu,

ob udeležbi

Tesorería General de la Seguridad Social,

SODIŠČE (deseti senat),

v sestavi E. Levits, predsednik senata, M. Berger, sodnica, in F. Biltgen (poročevalec), sodnik,

generalni pravobranilec: E. Tanchev,

sodna tajnica: L. Carrasco Marco, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 14. decembra 2017,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) A.R. Trillo García in A. Alvarez Moreno, letrados,
- za špansko vlado V. Ester Casas, agentka,
- za Evropsko komisijo S. Pardo Quintillán, D. Martin in J. Tomkin, agenti,

* Jezik postopka: španščina.

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

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago Uredbe (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 72), kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 988/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 (UL 2009, L 284, str. 423) (v nadaljevanju: Uredba št. 883/2004).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) (nacionalni zavod za socialno varnost (INSS), Španija) ter Tesorería General de la Seguridad Social (javni sklad za socialno varnost, Španija) in Jesúsom Crespom Reyem zaradi izračuna starostne pokojnine zadnjenavedenega.

Pravni okvir

Sporazum o prostem pretoku oseb

- 3 V skladu s členom 1(a) in (d) Sporazuma med Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na eni strani in Švicarsko konfederacijo na drugi o prostem pretoku oseb, podpisanega 21. junija 1999 v Luxembourg (UL 2009, L 353, str. 71, v nadaljevanju: Sporazum o prostem pretoku oseb), je cilj tega sporazuma v korist državljanov držav članic Evropske unije in Švice priznati pravico do vstopa, prebivanja, dostopa do dela kot zaposlenim osebam in do registracije dejavnosti na samozaposlitveni osnovi ter pravico, da ostanejo na ozemlju pogodbenic ter da imajo zagotovljene enake življenjske, zaposlitvene in delovne pogoje, kot so zagotovljeni državljanom.
- 4 Člen 2 tega sporazuma določa, da državljani ene pogodbenice, ki zakonito prebivajo na ozemlju druge pogodbenice, pri uporabi določb iz prilog I, II in III k navedenemu sporazumu in v skladu z njimi nikakor niso diskriminirani na podlagi državljanstva.
- 5 Člen 8 tega sporazuma določa:

„Pogodbenice v skladu s Prilogo II predvidijo koordinacijo sistemov socialne varnosti, zlasti z namenom:

- (a) zagotovitve enake obravnave;
- (b) določitve zakonodaje, ki se uporablja;
- (c) seštevanja vseh dob, ki jih upoštevajo nacionalne zakonodaje zadevnih držav za namen pridobitve in ohranitve pravice do dajatev in izračuna dajatev;
- (d) izplačevanja dajatev osebam, ki prebivajo na ozemlju pogodbenic;
- (e) spodbujanja medsebojne upravne pomoči ter sodelovanja med organi in institucijami.“

- 6 Člen 9(1) in (2) Priloge I k Sporazumu o prostem pretoku oseb, naslovljen „Enaka obravnava“, določa:
- „1. Zaposlena oseba z državljanstvom pogodbenice v zvezi z zaposlitvenimi in delovnimi pogoji, predvsem glede plače, odpusta ali glede vrnitve na delovno mesto ali ponovne zaposlitve, če bi postala brezposelna, na ozemlju druge pogodbenice zaradi svojega državljanstva ne sme biti obravnavana drugače kot domače zaposlene osebe.
2. Zaposlena oseba in njeni družinski člani iz člena 3 te priloge uživajo enake davčne in socialne ugodnosti kot domače zaposlene osebe in njihovi družinski člani.“
- 7 Priloga II k Sporazumu o prostem pretoku oseb, naslovljena „Koordinacija sistemov socialne varnosti“, je bila spremenjena s Prilogo k Sklepu št. 1/2012 Skupnega odbora, ustanovljenega z navedenim sporazumom, z dne 31. marca 2012 (UL 2012, L 103, p. 51).
- 8 Člen 1 Priloge II k Sporazumu o prostem pretoku oseb, kakor je bila spremenjena s Prilogo k Sklepu št. 1/2012, določa:
- „1. Pogodbenici se dogovorita, da bosta v zvezi s koordinacijo sistemov socialne varnosti med seboj uporabljali zakonodajo Evropske unije, ki je navedena, kot je bila spremenjena, v oddelku A te priloge, oziroma pravila, enakovredna pravilom iz navedene zakonodaje.
2. Pojem ‚država(-e) članica(-e)‘, ki ga vsebuje zakonodaja iz oddelka A te priloge, se razume tako, da poleg držav, ki jih zajema ustrezna zakonodaja Evropske unije, vključuje tudi Švico.“
- 9 V oddelku A Priloge II k Sporazumu o prostem pretoku oseb, kakor je bila spremenjena, je naštetá „referenčna zakonodaja“, med katero spada zlasti Uredba št. 883/2004.

Uredba št. 883/2004

- 10 Člen 52(1) Uredbe št. 883/2004, naslovljen „Dodelitev dajatev“, ki je pod naslovom III te uredbe, ki se nanaša na posebne določbe v zvezi z različnimi kategorijami dajatev, natančneje v poglavju 5, v katerem so obravnavane „starostne pokojnine in pokojnine preživelih oseb“, določa:
- „Pristojni nosilec izračuna znesek dajatve, ki bi ga bilo treba izplačati:
- (a) po zakonodaji, ki jo uporablja, samo kadar so pogoji za upravičenost do dajatev izpolnjeni izključno po nacionalni zakonodaji (neodvisna dajatev);
- (b) z izračunom teoretičnega zneska in nato dejanskega zneska (sorazmerna dajatev) na naslednji način:
- (i) teoretični znesek dajatve je enak dajatvi, ki bi jo oseba lahko zahtevala, če bi bile vse zavarovalne dobe in/ali dobe prebivanja, dopolnjene po zakonodajah drugih držav članic, dopolnjene po zakonodaji, ki jo uporablja, na dan dodelitve dajatve. Če po tej zakonodaji znesek ni odvisen od trajanja dopolnjenih dob, se ta znesek šteje za teoretični znesek;
- (ii) pristojni nosilec nato določi dejanski znesek sorazmerne dajatve na podlagi teoretičnega zneska v sorazmerju med trajanjem dob, dopolnjenih pred nastopom zavarovalnega primera po zakonodaji, ki jo uporablja, in med skupnim trajanjem dob, dopolnjenih po zakonodajah vseh zadevnih držav članic pred nastopom zavarovalnega primera.“

- 11 Člen 56 te uredbe iz tega poglavja 5, naslovljen „Dodatne določbe za izračun dajatev“, v odstavku 1 določa:

„Za izračun teoretičnih in sorazmernih zneskov iz člena 52(1)(b) se uporabljajo naslednja pravila:

[...]

- (c) če zakonodaja države članice določa, da se dajatve izračunajo na podlagi dohodkov, prispevkov, prispevnih osnov, zvišanj, zaslužkov, drugih zneskov ali kombinacije več kot enega izmed njih (povprečne, sorazmerne, pavšalne ali fiktivne), pristojni nosilec:
- (i) določi podlago za izračun dajatev samo v skladu z zavarovalnimi dobami, dopolnjenimi po zakonodaji, ki jo uporablja;
 - (ii) za določitev zneska, ki se izračuna v skladu z zavarovalnimi dobami in/ali dobami prebivanja, dopolnjenimi po zakonodaji drugih držav članic, uporabi take elemente, kot so določeni ali zabeleženi za zavarovalne dobe, dopolnjene po zakonodaji, ki jo uporablja;

po potrebi v skladu s postopki, določenimi v Prilogi XI za zadevno državo članico;

[...]“

- 12 Priloga XI k navedeni uredbi, naslovljena „Posebne določbe za uporabo zakonodaje držav članic“, je namenjena upoštevanju posebnosti različnih sistemov socialne varnosti držav članic za lažjo uporabo pravil za koordinacijo sistemov socialne varnosti. Iz uvodne izjave 3 Uredbe št. 988/2009 je razvidno, da so številne države članice zaprosile, da se vnosi v zvezi z uporabo njihove zakonodaje o socialni varnosti vključijo v to prilogo, ter so Komisiji predložile pravne in praktične pojasnitve svoje zakonodaje in sistemov.

- 13 V točki 2 rubrike „Španija“ iz Priloge XI k Uredbi št. 883/2004 je določeno:

„(a) Po členu 56(1)(c) te uredbe se izračun teoretične španske dajatve opravi na podlagi dejanskih prispevkov zavarovanca v letih neposredno pred plačilom zadnjega prispevka španskemu sistemu socialne varnosti [v španski sistem socialne varnosti]. Kadar je treba pri izračunu osnovnega zneska za pokojnino upoštevati zavarovalne dobe in/ali obdobja bivanja v skladu z zakonodajo drugih držav članic, se za prej omenjene dobe uporabi osnova za prispevek v Španiji, ki je časovno najbližje referenčnim obdobjem, ob upoštevanju razvoja indeksa drobnoprodajnih cen.

(b) Znesek izračunane pokojnine se poveča za znesek zvišanj in prevrednotenj, izračunanih za vsako naslednje leto za pokojnine enake narave.“

Špansko pravo

Splošni zakon o socialni varnosti

- 14 Člen 162 Ley General de la Seguridad Social (splošni zakon o socialni varnosti) v prečiščeni različici, potrjeni z Real Decreto Legislativo 1/1994 (kraljeva zakonska uredba št. 1/1994) z dne 20. junija 1994 (BOE št. 154 z dne 29. junija 1994, str. 20658), ki se *ratione temporis* uporablja v postopku v glavni stvari, določa način izračuna osnovnega zneska starostne pokojnine na podlagi plačevanja prispevkov.
- 15 Peta prehodna določba splošnega zakona o socialni varnosti, naslovljena „Prehodne določbe glede osnovnega zneska starostne pokojnine“, v prvem stavku odstavka 1 določa, da se „[o]d 1. januarja 2013 [...] osnovni znesek za starostno pokojnino izračuna tako, da se prispevne osnove za 192 mesecev neposredno pred zadnjim mesecem pred pridobitvijo pravice delijo s številom 224“.

Ministrski odlok iz leta 2003

- 16 V Orden TAS/2865/2003 (ministrski odlok TAS/2865/2003) z dne 13. oktobra 2003 (BOE št. 250 z dne 18. oktobra 2003, v nadaljevanju: ministrski odlok iz leta 2003) so določeni pogoji, pod katerimi je mogoča vključitev v španski sistem socialne varnosti na podlagi posebnega dogovora.
- 17 V členu 2 ministrskega odloka iz leta 2003 so opredeljene osebe, ki lahko običajno sklenejo tak dogovor. Gre v glavnem za delavce, ki nimajo urejenega socialnega zavarovanja.
- 18 Člen 6 navedenega ministrskega odloka določa prispevno osnovo, ki se uporablja za osebe, ki sklenejo tak dogovor, pri čemer lahko te ob sklenitvi sporazuma izberejo med temi mesečnimi prispevnimi osnovami:
- maksimalna osnova za navadna tveganja iz prispevne skupine, ki ustreza poklicni kategoriji zadevne osebe, ali v sistemu, v katerega je ta vključena, pod nekaterimi pogoji;
 - prispevna osnova, ki se dobi tako, da se vsota osnov za navadna tveganja, ki se uporabijo za plačilo prispevkov v danem obdobju, deli s številom 12;
 - minimalna osnova, ki velja v posebnem sistemu socialne varnosti za samozaposlene osebe na dan, ko začne učinkovati posebni dogovor;
 - prispevna osnova, ki je po višini med tistimi, ki se določijo v skladu s tremi prej omenjenimi možnostmi.
- 19 Poglavje II ministrskega odloka iz leta 2003, naslovljeno „Podrobna ureditev posebnih dogovorov“, vsebuje oddelek 3, v katerem so zbrane določbe v zvezi s posebnimi dogovori, ki se uporabljajo za španske državljane in njihove otroke, ki delajo v tujini, in za upravičence iz tujega sistema socialne varnosti, ki prebivajo v Španiji.
- 20 Člen 15 ministrskega odloka iz leta 2003, ki je v tem oddelku 3, tako ureja „posebni dogovor za španske izseljence in njihove otroke, ki delajo v tujini (v nadaljevanju: posebni dogovor). Ta člen v odstavku 1 določa, da lahko tak dogovor sklenejo „španski izseljenci in njihovi otroci s španskim državljanstvom ne glede na to, ali so bili predhodno vključeni v španski sistem socialne varnosti in ne glede na to, v kateri državi delajo in ali je ta država s Kraljevino Španijo sklenila dogovor ali sporazum na področju socialne varnosti“, ter „španski izseljenci in njihovi otroci s španskim državljanstvom ne glede na to, v kateri državi delajo, ob njihovi vrnitvi na špansko ozemlje, če niso obvezno vključeni v javni sistem socialne varnosti v Španiji“.
- 21 Poleg tega navedeni člen v odstavku 4 določa:
- „Mesečna prispevna osnova iz naslova tovrstnega posebnega dogovora je v vsakem primeru minimalna prispevna osnova, ki je določena v okviru splošne ureditve socialne varnosti [...]“.

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

- 22 J. Crespo Rey je španski državljan. Potem ko je v Španiji v več obdobjih med avgustom 1965 in junijem 1980 plačeval prispevke na podlagi osnov, ki so bile višje od minimalne osnove, določene v splošni španski ureditvi socialne varnosti, se je naselil v Švici. Predložitveno sodišče navaja, da je v obdobju med 1. majem 1984 in 30. novembrom 2007 plačeval prispevke v sistem socialne varnosti te države.

- 23 J. Crespo Rey je 1. decembra 2007 sklenil posebni dogovor za vključitev v španski sistem socialne varnosti (v nadaljevanju: posebni dogovor z dne 1. decembra 2007), tako da je od tega datuma pa vse do 1. januarja 2014 plačeval prispevke, katerih znesek je bil izračunan na podlagi minimalne prispevne osnove, določene v splošni španski ureditvi socialne varnosti.
- 24 J. Crespu Reyu je bila z odločbo INSS z dne 26. septembra 2014 priznana starostna pokojnina v Španiji.
- 25 INSS je pri izračunu te pokojnine v skladu s peto prehodno določbo splošnega zakona o socialni varnosti upošteval znesek prispevkov, ki jih je zadevna oseba vplačala zadnjih 192 mesecev pred upokojitvijo, torej v obdobju od 1. januarja 1998 do 31. decembra 2013.
- 26 INSS je obdobje med 1. decembrom 2007 in 31. decembrom 2013, med katerim je veljal posebni dogovor z dne 1. decembra 2007, obravnaval kot obdobje, ki je bilo dopolnjeno v Španiji. Zato je uporabil podrobne določbe iz točke 2 rubrike „Španija“ iz Priloge XI k Uredbi št. 883/2004 in kot osnovo za izračun za to obdobje upošteval prispevke, ki jih je J. Crespo Rey vplačal v okviru tega dogovora.
- 27 INSS je za obdobje med 1. januarjem 1998 in 30. novembrom 2007, ko je J. Crespo Rey delal v Švici pred sklenitvijo navedenega dogovora, v skladu s točko 2 rubrike „Španija“ iz Priloge XI k Uredbi št. 883/2004 upošteval prispevno osnovo v Španiji, ki je bila časovno najbližje referenčnim obdobjem. INSS je ugotovil, da je bila to prispevna osnova za december 2007, na podlagi katere je bil izračunan prvi minimalni prispevek, ki ga je J. Crespo Rey vplačal v okviru tega dogovora.
- 28 J. Crespo Rey je zoper to odločbo vložil tožbo pri Juzgado de lo Social n° 1 de La Coruña (delovno sodišče št. 1 v La Coruñi, Španija), s katero je izpodbijal izračun svoje starostne pokojnine, ki ga je opravil INSS.
- 29 Navedeno sodišče je tožbi, ki jo je vložil J. Crespo Rey, ugodilo, zato je INSS zoper odločbo, ki jo je izdalo Juzgado de lo Social n° 1 de La Coruña (delovno sodišče št. 1 v La Coruñi), vložil pritožbo pri Tribunal Superior de Justicia de Galicia (vrhovno sodišče Galicije), ki je predložitveno sodišče.
- 30 Predložitveno sodišče se sprašuje, ali je nacionalna ureditev iz zadeve, v kateri odloča, združljiva s členom 45(1) PDEU v delu, v katerem, prvič, člen 15 ministrskega odloka iz leta 2003 nalaga delavcu migrantu, naj plačuje prispevke na podlagi minimalne prispevne osnove, ne da bi imel možnost izbrati drugo prispevno osnovo, in drugič, INSS obdobje, v katerem se uporablja ta dogovor, obravnava kot obdobje, ki je dopolnjeno v Španiji, tako da se pri izračunu teoretičnega zneska starostne pokojnine tega delavca upoštevajo samo minimalni prispevki, vplačani v okviru navedenega dogovora, čeprav je zadevni delavec, preden je izvrševal svojo pravico do prostega gibanja, plačeval prispevke v Španiji na podlagi osnov, ki so višje od minimalne prispevne osnove.
- 31 Predložitveno sodišče se za primer, da bi Sodišče ugotovilo, da obstaja taka nezdružljivost, sprašuje še, ali je treba v skladu s členom 45 PDEU in točko 2 rubrike „Španija“ iz Priloge XI k Uredbi št. 883/2004 pri izračunu teoretičnega zneska starostne pokojnine delavca migranta upoštevati zadnjo osnovo za prispevke, ki jih je ta dejansko plačal v Španiji, preden je uresničil svojo pravico do prostega gibanja, torej višjo prispevno osnovo od tiste, na podlagi katere so bili izračunani prispevki, ki jih je navedeni delavec vplačal v okviru posebnega dogovora z dne 1. decembra 2007.
- 32 V teh okoliščinah je Tribunal Superior de Justicia de Galicia (vrhovno sodišče Galicije) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašnji:
- „1. Ali je treba šteti, da so iz izraza ‚prispevna osnova v Španiji, ki je časovno najbližje referenčnim obdobjem‘, na katerega se nanaša točka 2 rubrike ‚Španija‘ iz Priloge XI k Uredbi št. 883/2004, izključene tiste prispevne osnove, ki izhajajo iz uporabe nacionalne španske določbe, po kateri delavec migrant, ki se je vrnil v državo in čigar zadnji prispevki v Španiji so bili višji od najnižjih

osnov, lahko podpiše le dogovor o ohranjanju prispevkov, ki temeljijo na najnižjih osnovah, medtem ko bi ta delavec, če ne bi bil migrant, imel možnost, da podpiše dogovor o [prispevkih, ki temeljijo na] višjih osnovah?

2. Če je odgovor na [prvo] vprašanje pritrdilen, ali je v skladu s točko 2 rubrike ‚Španija‘ iz Priloge XI k Uredbi št. 883/2004 ustrezen ukrep za odpravo škode, povzročene delavcu migrantu, to, da se uporabijo zadnji dejanski in ustrezno usklajeni prispevki v Španiji ter da se prispevna doba na podlagi dogovora o ohranjanju prispevkov šteje za nevtralno dobo ali prekinitev?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Dopustnost

- 33 Španska vlada trdi, da predlog za sprejetje predhodne odločbe ni dopusten, ker je predložitveno sodišče napačno presodilo dejstva, katerih preizkus se v okviru pritožbe ni zahteval, zaradi česar naj bi želelo pridobiti razlago, ki nima nobene zveze z dejanskim stanjem spora o glavni stvari.
- 34 Glede tega je treba opozoriti, da v okviru postopka iz člena 267 PDEU, ki temelji na jasni delitvi nalog med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, presoja dejanskega stanja zadeve spada v pristojnost nacionalnega sodišča. Prav tako le nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in ki mora prevzeti odgovornost za sodno odločitev, ob upoštevanju posebnosti zadeve presodi potrebo po izdaji predhodne odločbe, da bi lahko izdalo sodbo, in ustreznost vprašanj, ki jih predloži Sodišču. Zato Sodišče, kadar se postavljena vprašanja nanašajo na razlago prava Unije, načeloma mora odločiti (glej zlasti sodbi z dne 10. februarja 2011, Haribo Lakritzen Hans Riegel in Österreichische Salinen, C-436/08 in C-437/08, EU:C:2011:61, točka 41, in z dne 22. oktobra 2009, Zurita García in Choque Cabrera, C-261/08 in C-348/08, EU:C:2009:648, točka 34 in navedena sodna praksa).
- 35 Sodišče lahko zavrne odločanje o predlogu nacionalnega sodišča samo, če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih elementov, da bi lahko na zastavljena vprašanja dalo koristne odgovore (sodbi z dne 5. decembra 2006, Cipolla in drugi, C-94/04 in C-202/04, EU:C:2006:758, točka 25, in z dne 22. septembra 2016, Breitsamer und Ulrich, C-113/15, EU:C:2016:718, točka 33).
- 36 Navedene domneve upoštevnosti ni mogoče ovreči zgolj na podlagi okoliščine, da ena od strank iz postopka v glavni stvari izpodbija posamezna dejstva, katerih pravilnosti Sodišče ne preverja in od katerih je odvisna opredelitev predmeta navedenega spora (sodbi z dne 5. decembra 2006, Cipolla in drugi, C-94/04 in C-202/04, EU:C:2006:758, točka 26, in z dne 22. septembra 2016, Breitsamer und Ulrich, C-113/15, EU:C:2016:718, točka 34).
- 37 V obravnavani zadevi sta španska vlada in INSS pred Sodiščem trdila, da je J. Crespo Rey v nasprotju s tem, kar je navedlo predložitveno sodišče, v obdobju med 1. decembrom 2007, ko je bil sklenjen posebni dogovor z dne 1. decembra 2007, in 31. decembrom 2013, ko se je upokojil, še naprej delal in plačeval prispevke v Švici.
- 38 Vprašanje, ali se je J. Crespo Rey ob sklenitvi tega dogovora vrnil v Španijo ali pa je še naprej delal in plačeval prispevke v Švici, pa spada v dejanski okvir zadeve iz postopka v glavni stvari, ki ga Sodišče ne preverja.
- 39 V teh okoliščinah je treba ugovor nedopustnosti, ki ga je vložila španska vlada, zavrniti.

Vsebinska presoja

- 40 Spomniti je treba, da mora Sodišče v skladu s svojo ustaljeno sodno prakso v okviru sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, ki je uvedeno s členom 267 PDEU, nacionalnemu sodišču podati koristen odgovor, ki mu omogoča rešitev spora, o katerem odloča. Ob upoštevanju tega lahko Sodišče po potrebi preoblikuje vprašanja, ki so mu predložena. Naloga Sodišča je namreč razložiti vse določbe prava Unije, ki jih nacionalna sodišča potrebujejo za odločanje v sporih, ki so jim predloženi, tudi če te določbe niso izrecno navedene v vprašanjih, ki jih ta sodišča postavijo (sodba z dne 19. oktobra 2017, Otero Ramos, C-531/15, EU:C:2017:789, točka 39 in navedena sodna praksa).
- 41 Zato, čeprav je predložitveno sodišče svoji vprašanji formalno omejilo samo na razlago točke 2 rubrike „Španija“ iz Priloge XI k Uredbi št. 883/2004, to Sodišča ne ovira, da predložitvenemu sodišču sporoči vse vidike razlage prava Unije, ki bi mu lahko koristili pri presoji zadeve, o kateri odloča, in sicer ne glede na to, ali se je navedeno sodišče na te vidike sklicevalo v predstavitvi svojih vprašanj. Glede tega mora Sodišče iz vsega, kar je predložilo nacionalno sodišče, zlasti iz obrazložitve predložitvene odločbe, zbrati elemente prava Unije, ki jih je treba razložiti ob upoštevanju predmeta spora (glej po analogiji sodbo z dne 19. oktobra 2017, Otero Ramos, C-531/15, EU:C:2017:789, točka 40 in navedena sodna praksa).
- 42 V obravnavani zadevi je iz predložitvene odločbe razvidno, da predložitveno sodišče sprašuje, ali je nacionalna ureditev združljiva s členom 45 PDEU v delu, v katerem je z njo delavcu migrantu, ki sklene posebni dogovor za vključitev v španski sistem socialne varnosti, naloženo, da plačuje prispevke na podlagi minimalne prispevne osnove, tako da bo pristojni nosilec pri izračunu teoretičnega zneska starostne pokojnine tega delavca v skladu s točko 2 rubrike „Španija“ iz Priloge XI k Uredbi št. 883/2004 obdobje, ki je zajeto s tem dogovorom, obravnaval kot obdobje, ki je bilo dopolnjeno v Španiji, in bo upošteval zgolj prispevke, ki jih je navedeni delavec plačal na podlagi tega dogovora, čeprav je ta delavec, preden je uresničil svojo pravico do prostega gibanja, v Španiji plačeval prispevke na podlagi osnov, ki so bile višje od minimalne prispevne osnove.
- 43 V položaju, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari in ki se nanaša na delavca migranta, ki je državlján države članice ter je v določenem obdobju delal in plačeval prispevke v Švici, pa je treba nacionalno ureditev iz postopka v glavni stvari presojati glede na določbe Sporazuma o prostem pretoku oseb.
- 44 Ob upoštevanju teh preudarkov je treba šteti, da želi predložitveno sodišče z vprašanjema, ki ju je treba preučiti skupaj, v bistvu izvedeti, ali je treba Sporazum o prostem pretoku oseb razlagati tako, da nasprotuje ureditvi države članice, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, s katero je delavcu migrantu, ki sklene posebni dogovor za vključitev v sistem socialne varnosti te države članice, naloženo, da plačuje prispevke na podlagi minimalne prispevne osnove, tako da bo pristojni nosilec navedene države članice pri izračunu teoretičnega zneska njegove starostne pokojnine obdobje, ki je zajeto s tem dogovorom, obravnaval kot obdobje, ki je bilo dopolnjeno v tej državi članici, in bo za ta izračun upošteval zgolj prispevke, ki jih je ta delavec plačal v okviru navedenega dogovora, čeprav je ta, preden je uresničil svojo pravico do prostega gibanja, v tej državi članici plačeval prispevke na podlagi osnov, ki so bile višje od minimalne prispevne osnove, in ima delavec, ki svoje pravice do prostega gibanja ni uresničil in sklene tak dogovor, možnost plačevati prispevke na podlagi osnov, ki so višje od minimalne prispevne osnove.

Vprašanja za predhodno odločanje

- 45 Najprej je treba spomniti, da Uredba št. 883/2004 ne določa skupnega sistema socialne varnosti, ampak dopušča različne nacionalne sisteme in je namenjena zgolj zagotovitvi koordinacije med njimi. Tako v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča države članice obdržijo pristojnost za ureditev svojih

sistemov socialne varnosti (glej zlasti sodbi z dne 21. februarja 2013, Salgado González, C-282/11, EU:C:2013:86, točka 35 in navedena sodna praksa, in z dne 7. decembra 2017, Zaniewicz-Dybeck, C-189/16, EU:C:2017:946, točka 38).

- 46 Zato se, ker ni harmonizacije na ravni Unije, z zakonodajo vsake države članice določijo med drugim pogoji za pridobitev pravice do dajatev (sodbi z dne 21. februarja 2013, Salgado González, C-282/11, EU:C:2013:86, točka 36 in navedena sodna praksa, in z dne 7. decembra 2017, Zaniewicz-Dybeck, C-189/16, EU:C:2017:946, točka 39).
- 47 Države članice morajo ob izvajanju te pristojnosti vseeno spoštovati pravo Unije, zlasti določbe Pogodbe DEU o svobosci, priznani vsakemu državljanu Unije, da se giblje in prebiva na ozemlju držav članic (sodbi z dne 21. februarja 2013, Salgado González, C-282/11, EU:C:2013:86, točka 37 in navedena sodna praksa, in z dne 7. decembra 2017, Zaniewicz-Dybeck, C-189/16, EU:C:2017:946, točka 40).
- 48 Kot izhaja iz preambule, člena 1 in člena 16(2) Sporazuma o prostem pretoku oseb, je namen tega sporazuma, da se v korist državljanov Unije in Švicarske konfederacije zagotovi prosto gibanje oseb na ozemlju pogodbenic tega sporazuma na podlagi pravil, ki se uporabljajo v Uniji in katerih pojme je treba razlagati v skladu s sodno prakso Sodišča (sodbi z dne 19. novembra 2015, Bukovansky, C-241/14, EU:C:2015:766, točka 40, in z dne 21. septembra 2016, Radgen, C-478/15, EU:C:2016:705, točka 36).
- 49 V tem okviru je treba navesti, da ta cilj na podlagi člena 1(a) in (d) navedenega sporazuma vključuje to, da se tem državljanom med drugim prizna pravica do vstopa, prebivanja in dostopa do dela kot zaposlenim osebam ter se jim zagotovijo enaki življenjski, zaposlitveni in delovni pogoji, kot so zagotovljeni lastnim državljanom (sodba z dne 21. septembra 2016, Radgen, C-478/15, EU:C:2016:705, točka 37).
- 50 Tako je v členu 8(a) Sporazuma o prostem pretoku oseb natančneje določeno, da pogodbenice v skladu s Prilogo II k temu sporazumu predvidijo koordinacijo sistemov socialne varnosti za zagotovitev enake obravnave.
- 51 Člen 9 Priloge I k Sporazumu o prostem pretoku oseb, naslovljen „Enaka obravnava“, zagotavlja uporabo načela prepovedi diskriminacije iz člena 2 tega sporazuma v okviru prostega gibanja delavcev (sodbi z dne 19. novembra 2015, Bukovansky, C-241/14, EU:C:2015:766, točka 36 in navedena sodna praksa, in z dne 21. septembra 2016, Radgen, C-478/15, EU:C:2016:705, točka 40).
- 52 V zvezi s postopkom v glavni stvari je treba navesti, da se zdi – vendar mora predložitveno sodišče to preveriti – da je J. Crespo Rey uresničil svojo pravico do prostega gibanja tako, da je opravljal dejavnost kot zaposlena oseba na ozemlju Švice. Iz tega izhaja, da spada na področje uporabe Sporazuma o prostem pretoku oseb in da se zato lahko sklicuje na navedeni sporazum proti svoji izvorni državi.
- 53 V obravnavani zadevi je treba navesti, da je v skladu s peto prehodno določbo splošnega zakona o socialni varnosti referenčno obdobje za izračun starostne pokojnine J. Crespa Reya obdobje med 1. januarjem 1998 in 31. decembrom 2013.
- 54 Iz predstavitve dejanskega stanja, navedenega v točki 23 te sodbe, je razvidno, da je J. Crespo Rey sklenil posebni dogovor z dne 1. decembra 2007, na podlagi katerega je plačeval prispevke na podlagi minimalne prispevne osnove do 31. decembra 2013.
- 55 V postopku v glavni stvari je to, da je J. Crespo Rey sklenil posebni dogovor z dne 1. decembra 2007, povzročilo, da se je INSS pri izračunu teoretičnega zneska njegove starostne pokojnine oprl na minimalno prispevno osnovo.

- 56 Tako je INSS, da bi opredelil upoštevno prispevno osnovo za to obdobje, v skladu s točko 2 rubrike „Španija“ iz Priloge XI k Uredbi št. 883/2004 upošteval dejanske prispevke, ki jih je J. Crespo Rey plačal v letih neposredno pred plačilom zadnjega prispevka v sistem socialne varnosti, torej minimalne prispevke, ki jih je zadnjenavedeni plačal na podlagi posebnega dogovora z dne 1. decembra 2007.
- 57 INSS je za obdobje med 1. januarjem 1998 in 30. novembrom 2007, ko je J. Crespo Rey delal v Švici, vendar tega dogovora še ni sklenil, v skladu s točko 2 rubrike „Španija“ iz Priloge XI k Uredbi št. 883/2004 upošteval prispevno osnovo v Španiji, ki je bila časovno najbližje referenčnim obdobjem. INSS je v zvezi s tem menil, da je bila to prispevna osnova za december 2007, torej spet minimalna prispevna osnova, na podlagi katere je J. Crespo Rey plačeval prispevke v okviru navedenega dogovora.
- 58 Zato je to, da je INSS obdobje, zajeto s posebnim dogovorom z dne 1. decembra 2007, enačil z delovno dobo, ki je bila dopolnjena v Španiji, pripeljalo do rezultata, da je bila pri izračunu teoretičnega zneska starostne pokojnine J. Crespa Reya upoštevana zgolj minimalna prispevna osnova, na podlagi katere je ta plačeval prispevke v okviru navedenega dogovora.
- 59 Glede tega je treba navesti, da je iz predložitvene odločbe razvidno, da je J. Crespo Rey, preden je uresničil svojo pravico do prostega gibanja in sklenil posebni dogovor z dne 1. decembra 2007, vplačeval prispevke v španski sistem socialne varnosti na podlagi osnov, ki so bile višje od minimalne prispevne osnove, ki se uporablja v okviru navedenega dogovora.
- 60 V skladu s členom 15(4) ministrskega odloka iz leta 2003 pa delavec migrant v okviru posebnega dogovora ne more še naprej plačevati prispevkov na podlagi višjih osnov, saj je v okviru tega dogovora znesek teh prispevkov obvezno določen na podlagi minimalne prispevne osnove, ki je določena s splošno špansko ureditvijo socialne varnosti.
- 61 Zato, kadar je delavec migrant tako kot v postopku v glavni stvari pred uresničevanjem pravice do prostega gibanja in sklenitvijo posebnega dogovora plačeval prispevke v sistem socialne varnosti zadevne države članice na podlagi osnov, ki so bile višje od minimalne prispevne osnove, prispevki, ki jih ta delavec plača v okviru dogovora, ki ga je sklenil, ne ustrezajo prispevkom, ki bi jih dejansko plačal, če bi še naprej pod enakimi pogoji opravljal svojo dejavnost v navedeni državi članici.
- 62 Poleg tega je treba poudariti, da sta INSS in španska vlada v pisnih stališčih in na obravnavi pred Sodiščem priznala, da nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari delavcem, ki niso migranti in ki niso uresničili svoje pravice do prostega gibanja ter so torej vso delovno dobo dopolnili v Španiji, te obveznosti ne nalaga. Zadnjenavedeni imajo namreč možnost, da plačujejo prispevke na podlagi osnov, ki so višje od minimalne prispevne osnove.
- 63 Zato nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari s tem, da delavcem migrantom, ki sklenejo posebni dogovor, nalaga obveznost plačevanja prispevkov, izračunanih na podlagi minimalne prispevne osnove, uvaja različno obravnavanje, ki je lahko za delavce migrante manj ugodno v primerjavi z delavci, ki niso migranti in so celotno delovno dobo dopolnili v zadevni državi članici.
- 64 INSS in španska vlada glede tega trdita, da je namen sklenitve posebnega dogovora omogočiti delavcu migrantu, da se izogne temu, da bi bila njegova španska starostna pokojnina nižja zato, ker je uresničil svojo pravico do prostega gibanja.
- 65 Vendar je treba ugotoviti, da se bo v položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, starostna pokojnina delavca migranta, ki sklene posebni dogovor, dejansko lahko znatno zmanjšala, saj bodo, kot je bilo ugotovljeno v točki 59 te sodbje, pri izračunu teoretičnega zneska te pokojnine upoštevani samo prispevki, ki jih je zadnjenavedeni vplačal v okviru navedenega dogovora, torej prispevki, izračunani v skladu z minimalno prispevno osnovo.

- 66 Dodati je treba, da to ne bi bilo tako, če bi ta delavec potem, ko je uresničil svojo pravico do prostega gibanja, plačeval prispevke samo v drugi državi članici in ne bi sklenil posebnega dogovora.
- 67 V točki 2 rubrike „Španija“ iz Priloge XI k Uredbi št. 883/2004 je namreč določeno, da je treba pri izračunu osnovnega zneska pokojnine delavca migranta v zvezi z obdobji, ki jih je zadnji dopolnil v drugi državi članici, upoštevati „osnov[o] za prispevek v Španiji, ki je časovno najbližje referenčnim obdobjem“.
- 68 V položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, v katerem je zadevni delavec pred uresničevanjem pravice do prostega gibanja plačeval prispevke v sistem socialne varnosti zadevne države članice na podlagi osnov, ki so višje od minimalne prispevne osnove, bi bila tako prispevna stopnja, upoštevna za izračun njegove starostne pokojnine, zadnji prispevek, ki ga je navedeni delavec plačal v tej državi članici, kar je prispevna osnova, ki je višja od minimalne prispevne stopnje, določene s posebnim dogovorom.
- 69 Zato je lahko nacionalna ureditev, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, v skladu s katero mora delavec migrant, ki sklene posebni dogovor za vključitev v sistem socialne varnosti zadevne države članice, plačevati prispevke na podlagi minimalne prispevne osnove – tudi če je pred uresničevanjem svoje pravice do prostega gibanja v tej državi plačeval prispevke na podlagi prispevnih osnov, ki so višje od minimalne – tako da pristojni nosilec zadevne države članice pri izračunu teoretičnega zneska starostne pokojnine navedenega delavca obdobje, ki je zajeto s tem dogovorom, obravnava kot obdobje, ki je dopolnjeno na ozemlju te države, in pri tem izračunu upošteva samo minimalne prispevke, ki jih je delavec vplačal na podlagi navedenega dogovora, za tega delavca manj ugodna v primerjavi z delavci, ki so celotno delovno dobo izpolnili v zadevni državi članici.
- 70 V delu, v katerem se predložitveno sodišče sprašuje, kaj mora storiti v primeru morebitne nezdržljivosti nacionalne ureditve s pravom Unije, je treba opozoriti, da načelo skladne razlage zahteva, da nacionalna sodišča ob upoštevanju celotnega nacionalnega prava in ob uporabi načinov razlage, ki so v njem priznana, naredijo vse, kar je v njihovi pristojnosti, da zagotovijo polni učinek prava Unije in dosežejo rešitev, ki je v skladu s ciljem tega prava (sodba z dne 13. julija 2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, točka 43 in navedena sodna praksa).
- 71 Za to načelo skladne razlage nacionalnega prava res veljajo nekatere omejitve. Tako je obveznost nacionalnega sodišča, da se pri razlagi in uporabi upoštevnih pravil nacionalnega prava sklicuje na vsebino prava Unije, omejena s splošnimi pravnimi načeli in ne more biti podlaga za razlago nacionalnega prava *contra legem* (sodba z dne 13. julija 2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, točka 44 in navedena sodna praksa).
- 72 Če taka skladna razlaga ni mogoča, mora nacionalno sodišče v celoti uporabiti pravo Unije in zavarovati pravice, ki so z njim priznane posameznikom, pri čemer po potrebi neke določbe ne uporabi, če bi njena uporaba v okoliščinah obravnavane zadeve pripeljala do rezultata, ki je v nasprotju s pravom Unije (sodba z dne 13. julija 2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, točka 45 in nacionalna sodna praksa).
- 73 Če je v nacionalnem pravu določeno različno obravnavanje več skupin oseb in to pomeni kršitev prava Unije, je treba člane skupine, ki je postavljena v slabši položaj, obravnavati enako kot druge zadevne osebe in zanje uporabiti enako ureditev. Ureditev, ki se uporablja za člane privilegirane skupine, ob nepravilni uporabi prava Unije ostaja edini veljavni referenčni sistem (sodba z dne 13. julija 2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, točka 46 in navedena sodna praksa).
- 74 Kot je razvidno iz predložitvene odločbe in kot je že bilo navedeno v točki 63 te sodbe, imajo delavci, ki niso migranti in ki sklenejo posebni dogovor, možnost plačevati prispevke na podlagi osnov, ki so višje od minimalne prispevne osnove. To je torej pravni okvir, ki pomeni tak veljavni referenčni sistem.

- 75 Sodišče, ki odloča o sporu, mora sicer ugotoviti, katera sredstva v nacionalnem pravu so najbolj primerna za enako obravnavanje delavcev migrantov in nemobilnih delavcev. Vendar je treba glede tega poudariti, da bi bilo ta cilj *a priori* mogoče doseči tako, da bi tudi delavci migranti, ki sklenejo posebni dogovor, dobili to možnost, ter tako, da bi bilo zadnjenavedenim delavcem omogočeno retroaktivno plačevanje prispevkov na podlagi osnov, ki so višje od minimalne prispevne osnove, in zato uveljavljanje pravice do starostne pokojnine na podlagi teh novih osnov.
- 76 Ob upoštevanju vseh zgornjih preudarkov je treba na postavljeni vprašanji odgovoriti, da je treba Sporazum o prostem pretoku oseb razlagati tako, da nasprotuje ureditvi države članice, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, s katero je delavcu migrantu, ki sklene posebni dogovor za vključitev v sistem socialne varnosti te države članice, naloženo, da plačuje prispevke na podlagi minimalne prispevne osnove, tako da bo pristojni nosilec navedene države članice pri izračunu teoretičnega zneska njegove starostne pokojnine obdobje, ki je zajeto s tem dogovorom, obravnaval kot obdobje, ki je bilo dopolnjeno v tej državi članici, in bo za ta izračun upošteval zgolj prispevke, ki so bili plačani v okviru navedenega dogovora, čeprav je navedeni delavec, preden je uresničil svojo pravico do prostega gibanja, v zadevni državi članici plačeval prispevke na podlagi osnov, ki so bile višje od minimalne prispevne osnove, in ima delavec, ki svoje pravice do prostega gibanja ni uresničil in sklene tak dogovor, možnost plačevati prispevke na podlagi osnov, ki so višje od minimalne prispevne osnove.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (deseti senat) razsodilo:

Sporazum med Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na eni strani in Švicarsko konfederacijo na drugi o prostem pretoku oseb, podpisan 21. junija 1999 v Luxembourg, je treba razlagati tako, da nasprotuje ureditvi države članice, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, s katero je delavcu migrantu, ki sklene posebni dogovor za vključitev v sistem socialne varnosti te države članice, naloženo, da plačuje prispevke na podlagi minimalne prispevne osnove, tako da bo pristojni nosilec navedene države članice pri izračunu teoretičnega zneska njegove starostne pokojnine obdobje, ki je zajeto s tem dogovorom, obravnaval kot obdobje, ki je bilo dopolnjeno v tej državi članici, in bo za ta izračun upošteval zgolj prispevke, ki so bili plačani v okviru navedenega dogovora, čeprav je navedeni delavec, preden je uresničil svojo pravico do prostega gibanja, v zadevni državi članici plačeval prispevke na podlagi osnov, ki so bile višje od minimalne prispevne osnove, in ima delavec, ki svoje pravice do prostega gibanja ni uresničil in sklene tak dogovor, možnost plačevati prispevke na podlagi osnov, ki so višje od minimalne prispevne osnove.

Podpisi