

Predmet C-411/20

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 98. stavka 1.
Poslovnika Suda**

Datum podnošenja:

2. rujna 2020.

Sud koji je uputio zahtjev:

Finanzgericht Bremen (Njemačka)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

20. kolovoza 2020.

Tužiteljica:

S

Tuženik:

Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit

Predmet glavnog postupka

Slobodno kretanje – Socijalna sigurnost – Direktiva 2004/38/EZ – Uredba br. 883/2004 – Obiteljska davanja – Doplatak za djecu – Dokaz o tuzemnom dohotku – Jednako postupanje

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje prava Unije, članak 267. UFEU-a

Prethodno pitanje

Treba li članak 24. Direktive 2004/38/EZ i članak 4. Uredbe (EZ) br. 883/2004 tumačiti na način da im se protivi nacionalno zakonodavstvo u skladu s kojim državljanin druge države članice, koji je u tuzemstvu prijavio prebivalište ili uobičajeno boravište, a nije dokazao da ostvaruje tuzemni dohodak od poljoprivrede i šumarstva, gospodarske djelatnosti, kao zaposlena ili samozaposlena osoba, za prva tri mjeseca od prijave prebivališta ili uobičajenog

boravišta nema pravo na obiteljska davanja u smislu članka 3. stavka 1. točke (j) u vezi s člankom 1. točkom (z) Uredbe (EZ) br. 883/2004, dok državljanin dotične države članice koji se nalazi u istoj situaciji ima pravo na obiteljska davanja u smislu članka 3. stavka 1. točke (j) u vezi s člankom 1. točkom (z) Uredbe (EZ) br. 883/2004 a da ne treba dokazati tuzemni dohodak koji ostvaruje od poljoprivrede i šumarstva, gospodarske djelatnosti, kao zaposlena ili samozaposlena osoba?

Navedene odredbe prava Unije

Direktiva 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktiva 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (u daljnjem tekstu: Direktiva 2004/38), osobito članak 24.

Uredba (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti, osobito članci 1., 3. i 4.

Navedene nacionalne odredbe

Einkommensteuergesetz (Zakon o porezu na dohodak, u daljnjem tekstu: EStG), osobito članak 31., članak 62. stavci 1. i 1.a

Sozialgesetzbuch (Socijalni zakonik, u daljnjem tekstu: SGB), knjiga (II.), članak 11.

Kratki pregled činjenica i postupka

- 1 Tužiteljica je majka troje djece koja su rođena između 2003. i 2010. Otac tužiteljčine djece je njezin suprug, osoba V. Tužiteljica, osoba V i troje djece bugarski su državljani.
- 2 Tužiteljica je krajem listopada 2019. od tuženika zatražila dodjelu doplatka za djecu. Tužiteljica je kao adresu stanovanja navela adresu u Bremerhavenu (Njemačka) te je u tu svrhu priložila ugovor o najmu stana. U potvrdama o prijavi boravišta i potvrdama o broju članova kućanstva kao datum njezina dolaska te datum dolaska njezina supruga i njezine troje djece iz Bugarske naveden je 19. kolovoza 2019., a kao datum useljenja u unajmljeni stan također je naveden 19. kolovoza 2019. Na temelju ukupne ocjene navedenih dokumenata te drugih podnesenih dokumenata, tuženik je zaključio da tužiteljica i njezino troje djece borave u tuzemstvu, u smislu članka 62. EStG-a, od 19. kolovoza 2019. Isto tako, tuženik je mogao identificirati tužiteljicu, njezina supruga i njihovo troje djece na temelju identifikacijskih brojeva koji su svakom od njih dodijeljeni u skladu s

člankom 62. stavkom 1. drugom rečenicom i člankom 63. stavkom 1. trećom rečenicom EStG-a.

- 3 Tužiteljica je u upravnom postupku navela da je od 19. kolovoza 2019. do 4. studenoga 2019. tražila posao te da je od 5. studenoga 2019. radila u svojstvu zaposlene osobe u društvu Z-Service GmbH u Bremerhavenu s redovnim tjednim radnim vremenom od 20 sati. Priložila je potvrdu tog društva o zaposlenju u skladu s kojom je njezin suprug V ondje bez prekida zaposlen od 5. studenoga 2019. s redovnim radnim vremenom od 20 sati tjedno.
- 4 Rješenjem od 27. prosinca 2019. tuženik je za troje djece odbio dodijeliti doplatu od kolovoza 2019. Tužiteljica je 20. siječnja 2020. protiv toga podnijela prigovor tuženiku. Tužiteljica je kao obrazloženje navela da ona i njezina obitelj imaju pravo na slobodno kretanje. Njezin je suprug radio od 5. studenoga 2019. do 12. prosinca 2019. Slijedom toga, ispunjen je uvjet u pogledu statusa zaposlenika. Sama tužiteljica dobila je posao 17. siječnja 2020.
- 5 Tuženik je odlukom o prigovoru od 6. travnja 2020. odbio tužiteljčin prigovor kao neosnovan.
- 6 Tuženik je svoje odluke u biti obrazložio kako slijedi: građani Europske unije i Europskog gospodarskog prostora koji imaju pravo na slobodno kretanje i koji žive u Njemačkoj, u skladu s člankom 62. stavkom 1.a EStG-a mogu primiti doplatu za djecu za prva tri mjeseca nakon prijave prebivališta ili uobičajenog boravišta u Njemačkoj samo ako su ostvarili dohodak od poljoprivrede i šumarstva, gospodarske djelatnosti, kao zaposlene ili samozaposlene osobe. U ovom slučaju ne ostvaruje se pravo na doplatu za djecu za prva tri mjeseca nakon prijave prebivališta u Njemačkoj, s obzirom na to da u prva tri mjeseca nije ostvaren nikakav tuzemni dohodak. Tužiteljica nije obavljala nikakvu djelatnost, a osoba V, koja je otac djece, od 5. studenoga 2019. do 12. prosinca 2019. bila je privremeno zaposlena.
- 7 Tužiteljica je 10. svibnja 2020. sudu koji je uputio zahtjev podnijela tužbu protiv odluke o prigovoru od 6. travnja 2020. Kao obrazloženje je navela da ostvaruje pravo na doplatu za djecu zato što je njezin suprug V stvarno radio.
- 8 U skladu s time, tužiteljica zahtijeva da se tuženiku uz poništenje rješenja od 27. prosinca 2019. u obliku odluke o prigovoru od 6. travnja 2020. naloži da joj prizna pravo na doplatu za djecu S., N. i A. od kolovoza 2019. do listopada 2019., uključujući i taj mjesec.
- 9 Tuženik zahtijeva da se tužba odbije.

Kratki pregled obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 10 Pravo na njemački doplatu za djecu odobrava se korisnicima neovisno o dohotku roditelja i neovisno o diskrecijskoj i pojedinačnoj ocjeni osobnih potreba. Taj se

doplatak ne financira iz doprinosa korisnikâ, nego iz poreza. Na temelju članka 31. EStG-a, on ima dvostruku funkciju. U skladu s člankom 31. prvom rečenicom EStG-a, svrha tog doplatka je porezno izuzeće minimalnog prihoda za život djeteta koje je propisano ustavom, uključujući potrebu za skrbi, odgojem i obrazovanjem i, ako doplatak za djecu nije potreban u tom pogledu, njegova svrha je u skladu s člankom 31. drugom rečenicom EStG-a promicanje socijalne sigurnosti obitelji.

- 11 Kao doprinos države obiteljskom proračunu, čija je namjena olakšanje troškova uzdržavanja djece, njemački doplatak za djecu predstavlja novčano davanje za podmirivanje obiteljskih troškova. Riječ je o davanju iz sustava socijalne sigurnosti, koje je obuhvaćeno obiteljskim davanjima iz članka 3. stavka 1. točke (j) u vezi s člankom 1. točkom (z) Uredbe br. 883/2004.
- 12 U lipnju 2019. u članak 62. EStG-a dodan je stavak 1.a. Ta se odredba prvi puta primjenjuje na isplatu doplatka za djecu nakon 31. srpnja 2019. Člankom 62. stavkom 1.a prvom rečenicom EStG-a uređuje se, među ostalim, da državljanin druge države članice za prva tri mjeseca od prijave prebivališta ili uobičajenog boravišta u tuzemstvu nema pravo na doplatak za djecu. U skladu s člankom 62. stavkom 1.a drugom rečenicom EStG-a, to se ne primjenjuje ako taj državljanin dokaže da u tuzemstvu ostvaruje dohodak od poljoprivrede i šumarstva, gospodarske djelatnosti, kao zaposlena ili samozaposlena osoba, dakle ako je radno aktivan.
- 13 Tužiteljica nije podnijela dokaz da je bila radno aktivna u spornim mjesecima od kolovoza 2019. do listopada 2019. Budući da je kao bugarska državljanica tužiteljica državljanica druge države članice te je nakon dolaska iz Bugarske sa svojim suprugom i troje djece 19. kolovoza 2019. prijavila prebivalište u tuzemstvu, ona, u skladu s člankom 62. stavkom 1.a prvom rečenicom EStG-a, nema pravo na njemački doplatak za djecu za prva tri mjeseca od prijave prebivališta u tuzemstvu, odnosno za sporne mjesece od kolovoza 2019. do listopada 2019.
- 14 Suprotno tomu, pravo na doplatak za djecu državljanina Savezne Republike Njemačke, koji nakon boravka u drugoj državi članici prijave prebivalište ili uobičajeno boravište u tuzemstvu, ne ovisi o tome jesu li radno aktivni.
- 15 Njemački zakonodavac polazio je od toga da je to nejednako postupanje u skladu s pravom Unije zato što na temelju doplatka za djecu može nastati nenamjeran poticajni učinak za useljavanje iz drugih država članica, a prekomjerno korištenje sustavom socijalne sigurnosti u Njemačkoj treba spriječiti. Doplatak za djecu u pogledu nezaposlenih državljanina druge države članice ima učinak socijalnog davanja te bi, u slučaju potrebe za socijalnom pomoći, kao dohodak smanjio iznos potrebne pomoći (vidjeti članak 11. stavak 1. SGB II.). Stoga se primjenjuje članak 24. stavak 2. Direktive 2004/38 kojim se, za razliku od načela jednakog postupanja iz članka 24. stavka 1. Direktive 2004/38, predviđa isključenje iz prava na socijalnu pomoć tijekom prva tri mjeseca boravka.

- 16 Pitanje protivi li se i eventualno koliko članku 4. Uredbe br. 883/2004 izostanak odobrenja njemačkog doplatka za djecu državljanima druge države članice koji nisu radno aktivni za prva tri mjeseca od prijave prebivališta ili uobičajenog boravišta u tuzemstvu ne navodi se izričito u nacrtu zakona njemačke savezne vlade od 25. ožujka 2019. Njemački zakonodavac eventualnu povredu načela jednakog postupanja iz članka 4. Uredbe br. 883/2004 očito smatra opravdanom na temelju mogućnosti koja se predviđa člankom 24. stavkom 2. Direktive 2004/38 i koja se odnosi na to da se državljanima druge države članice koji nisu radno aktivni ograniči pristup nacionalnim sustavima socijalne pomoći.
- 17 Osim toga, u nacrtu zakona njemačke savezne vlade upućuje se na razmatranja koja je Sud iznio u svojoj presudi od 14. lipnja 2016. (C-308/14, Komisija/Ujedinjena Kraljevina, ECLI:EU:C:2016:436, t. 63. i sljedeće), koja se odnosila na uređenje dodjele doplatka za djecu u Ujedinjenoj Kraljevini, i u skladu s kojima Uredba br. 883/2004 u pogledu obiteljskih davanja samo određuje kolizijska pravna pravila kojima se određuje koje se nacionalno pravo primjenjuje u prekograničnim slučajevima. Uredbom br. 883/2004 ne utvrđuju se materijalne pretpostavke za primjenu davanja iz područja socijalne sigurnosti. Utvrđivanje tih pretpostavki u nadležnosti je dotičnog nacionalnog zakonodavca.
- 18 Suprotno tomu, u pravnoj teoriji zastupa se stajalište da se njemački doplatka za djecu ne može smatrati socijalnom pomoći u smislu članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38 zato što se odobrava a da ne treba provesti ocjenu imovinskog stanja. U pogledu njemačkog doplatka za djecu, kao obiteljskog davanja u smislu članka 3. stavka 1. točke (j) u vezi s člankom 1. točkom (z) Uredbe br. 883/2004, riječ je o pravom davanju iz područja socijalne sigurnosti, koje ne treba smatrati socijalnom pomoći u smislu članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38.
- 19 U prilog tomu može ići činjenica da je Njemačka nadležna za odobravanje obiteljskih davanja državljanima druge države članice koji nisu radno aktivni i koji žive u tuzemstvu. Članak 67. Uredbe br. 883/2004 propisuje da 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. Člankom 11. stavkom 3. Uredbe br. 883/2004 nadležnost za državljane druge države članice koji su radno aktivni dodjeljuje se državi članici u kojoj osoba obavlja djelatnost kao zaposlena ili samozaposlena osoba, a za državljane druge države članice koji nisu radno aktivni državi članici boravišta.
- 20 Članak 4. Uredbe br. 883/2004 sadržava načelo jednakog postupanja. U skladu s tim člankom, ako tom uredbom nije drukčije 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.
- 21 Zbog nadređenosti prava Unije, povreda načela jednakog postupanja iz članka 4. Uredbe 883/2004 dovodi do toga da se iz primjene izuzima diskriminirajuće obilježje nacionalnog prava prilikom primjene ostalih uvjeta prava na davanja

(ustaljena sudska praksa Suda od presude od 16. prosinca 1976., 63/76, Inzirillo, ECLI:EU:C:1976:192).

- 22 Što se tiče isključenja radno neaktivnih državljana druge države članice iz prava na doplatka za djecu za prva tri mjeseca od prijave prebivališta ili uobičajenog boravišta u tuzemstvu u skladu s člankom 62. stavkom 1.a prvom rečenicom EStG-a, riječ je o otvorenoj i izravnoj diskriminaciji jer je državljanstvo odlučujući razlikovni kriterij. U samoj Uredbi br. 883/2004 ne postoji nijedna (izričita) odredba kojom se dopušta takvo različito postupanje. Kad bi se zbog toga pretpostavilo da se člankom 62. stavkom 1.a prvom rečenicom EStG-a povređuje načelo jednakog postupanja iz članka 4. Uredbe br. 883/2004, propis ne bi bio primjenjiv u dijelu u kojem stvara diskriminatorne učinke (isključenje iz prava na davanja). Tužiteljičino pravo na odobrenje doplatka za djecu za sporne mjesece od kolovoza 2019. do listopada 2019. u tom bi slučaju proizlazilo iz članka 62. stavka 1. točke 1. i članka 63. stavka 1. druge rečenice EStG-a u vezi s člankom 32. stavcima 1. i 3. EStG-a.
- 23 Suprotno tomu, kad bi se pretpostavilo da se povreda načela jednakog postupanja iz članka 4. Uredbe br. 883/2004 opravdava na temelju mogućnosti koja se predviđa člankom 24. stavkom 2. Direktive 2004/38 i koja se odnosi na to da se državljanima druge države članice koji nisu radno aktivni ograniči pristup nacionalnim sustavima socijalne pomoći, u skladu s člankom 62. stavkom 1.a prvom rečenicom EStG-a, tužiteljica ne bi imala pravo na odobrenje doplatka za djecu za sporne mjesece od kolovoza 2019. do listopada 2019.