

Zadeva C-323/23

Predlog za sprejetje predhodne odločbe

Datum vložitve:

25. maj 2023

Predložitveno sodišče:

Oberster Gerichtshof (Avstrija)

Datum predložitvene odločbe:

16. maj 2023

Tožeča stranka:

DS

Tožena stranka:

Pensionsversicherungsanstalt

10 Obs 139/22x

REPUBLIKA AVSTRIJA

OBERSTER GERICHTSHOF (VRHOVNO SODIŠČE, AVSTRIJA)

Oberster Gerichtshof (vrhovno sodišče) je kot revizijsko sodišče v delovnih in socialnih zadevah [...] (ni prevedeno) v socialni zadevi tožeče stranke D* S* [...] (ni prevedeno) zoper toženo stranko Pensionsversicherungsanstalt, 1021 Dunaj, [...] (ni prevedeno) zaradi varstvenega dodatka, v okviru revizije tožeče stranke zoper sodbo Oberlandesgericht Wien (višje deželno sodišče na Dunaju, Avstrija) kot pritožbenega sodišča v delovnih in socialnih zadevah z dne 15. septembra 2022, GZ 10 Rs 22/22m-62, s katero je bila potrjena sodba Arbeits- und Sozialgericht Wien (delovno in socialno sodišče na Dunaju, Avstrija) z dne 1. februarja 2022, GZ 25 Cgs 60/20a-56, na zaprti seji

sprejelo

s k l e p :

A. Sodišču Evropske unije se v predhodno odločanje predloži to vprašanje:

Ali je treba člen 7 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC (v nadaljevanju: Direktiva o državljanstvu Unije), razlagati tako, da državljan Unije, ki ni ekonomsko aktiven, ni upravičen do dajatve socialne pomoči v smislu Direktive o državljanstvu Unije, če v državi članici gostiteljici prebiva dlje kot tri mesece, vendar manj kot pet let, in je njegova pravica do prebivanja le izvedena iz njegovega statusa zakonca (člen 2(2)(a) Direktive o državljanstvu Unije) državljana Unije, ki je zaposlena oseba v državi gostiteljici (delavec migrant) (člen 7(1)(d) Direktive o državljanstvu Unije), sam pa nima originarne pravice do prebivanja v skladu s členom 7(1)(a), (b) ali (c) Direktive o državljanstvu Unije?

[...] (ni prevedeno) [postopek]

O b r a z l o ž i t e v

I. Predmet postopka in dejansko stanje

- 1 Gospod DS je romunski državljan. Poročen je z romunsko državljanjo in ima mladoletnega sina. Gospod DS je skupaj z ženo poleti 2017 prišel v Avstrijo, kjer od 8. 8. 2017 stalno prebiva. Gospod DS kot razlog za selitev navaja zdravstvene težave, v zvezi s katerimi si je v Avstriji obetal boljšo zdravstveno oskrbo. Več kot deset let že prejema romunsko pokojnino (v preračunani višini približno 50 EUR neto mesečno). Nazadnje je bil gospod DS iskalec zaposlitve. V Avstriji prejema zajamčena minimalna sredstva za zagotovitev kritja potreb.
- 2 Njegova žena je bila v Avstriji zaposlena od 3. 7. 2017 do 2. 4. 2020 in je prejela med 1200 EUR in 1500 EUR neto dohodka. Nato je bila do 13. 7. 2020 brezposelna (brez prejemkov), od 14. 7. 2020 do 1. 10. 2020 je spet delala kot čistilka s podobnim plačilom in od 13. 11. 2020 do 20. 12. 2020 prejela nadomestilo za brezposelnost. Od 17. 12. 2020 do 1. 4. 2021 je bila le malo časa zaposlena. Od 1. 7. 2021 je ponovno zaposlena pri svojem prvem delodajalcu.
- 3 Gospod DS je sprva s svojo ženo in sinom prebival v najemniškem stanovanju, mesečno najemnino v višini približno 420 EUR je plačevala žena. Zakonca od jeseni 2020 živita ločeno, postopek za razvezo zakonske zveze teče, vendar še ni zaključen. Gospod DS od 25. 10. 2021 živi v drugem najemniškem stanovanju, od decembra 2021 mesečne najemnine v višini 380 EUR ne zmore več plačevati. Gospod DS komaj kaj prispeva za vzdrževanje otroka. Njegova žena mu iz svojega dohodka ne plačuje ničesar.

II. Pravo Unije

- 4 1) Direktiva o državljanstvu Unije:

„Člen 7. Pravica do prebivanja za več kot tri mesece

1. Vsi državljani Unije imajo pravico prebivati na ozemlju druge države članice v obdobju, daljšem od treh mesecev če:

- (a) so delavci ali samozaposlene osebe v državi članici gostiteljici ali
- (b) imajo dovolj sredstev zase in za svoje družinske člane, da med njihovim prebivanjem ne bodo postali breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici in če imajo celovito zavarovalno kritje za primer bolezni v državi članici gostiteljici ali
- (c) [...], ali
- (d) so družinski člani, ki spremljajo ali so se pridružili državljanu Unije, ki izpolnjuje pogoje, navedene v točkah (a), (b) ali (c).

2. [...]

Člen 24 Enako obravnavanje

1. Ob upoštevanju posebnih določb, ki so izrecno predvidene v Pogodbi in sekundarni zakonodaji, bi morali vsi državljani Unije, ki na podlagi te direktive prebivajo na ozemlju države članice gostiteljice, uživati enako obravnavanje kot državljani te države članice v okviru Pogodbe. Uživanje te pravice se razširi na družinske člane, ki niso državljani države članice in ki imajo pravico do prebivanja ali do stalnega prebivanja. [...]"

III. Nacionalno pravo

- 5 1) Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (zakon o splošnem socialnem zavarovanju)

(ASVG, BGBl 1955/189):

„Pogoji za upravičenost do varstvenega dodatka

Člen 292. 1. Če pokojnina skupaj z neto dohodkom upokojenca iz drugih virov in zneski, ki jih je treba upoštevati v skladu s členom 294, ne dosega zanj določenega praga (člen 293), je upokojenec, dokler zakonito in običajno prebiva v državi, v skladu z določbami tega oddelka upravičen do varstvenega dodatka k pokojnini.

2. Pri določitvi pravice iz odstavka 1 se upošteva tudi celotni neto dohodek zakonca ali registriranega partnerja, s katerim upokojenec živi v skupnem gospodinjstvu, ob upoštevanju člena 294(4). [...]"

IV. Trditve in predlogi strank

- 6 Gospod DS je 6. 12. 2017 pri toženi stranki Pensionsversicherungsanstalt (zavod za pokojninsko zavarovanje, v nadaljevanju: PVA) zaprosil za varstveni dodatek k

pokojnini. PVA je to prošnje zavrnil z odločbo z dne 28. 4. 2020 z obrazložitvijo, da gospod DS nima dovolj sredstev, da bi za trajanje svojega nameravanega prebivanja v Avstriji moral uveljavljati socialne dajatve ali varstveni dodatek. Zato naj ne bi bili izpolnjeni pogoji za zakonito prebivanje v državi.

- 7 Gospod DS s tožbo, s katero izpodbija to odločbo, predlaga priznanje varstvenega dodatka v zakonsko določenem obsegu. Njegovo prebivanje naj bi bilo zakonito zaradi okoliščine, da je njegova zakonska zveza veljavna in njegova žena zaposlena. PVA je zoper to navedel, da ekonomsko neaktivna tožeča stranka nikakor nima le začasnih finančnih težav in da je bilo že pri utemeljitvi njenega stalnega prebivališča v Avstriji mogoče predvideti, da bo morala uveljavljati dajatve socialne pomoči. Zahtevani varstveni dodatek naj bi njeno romunsko pokojnino presegel za več kot tridesetkrat, ne da bi kadarkoli sama vplačala finančni prispevek v avstrijski sistem socialnega varstva.

V. Dosedanji postopek

- 8 Prvostopenjsko sodišče (Arbeits- und Sozialgericht Wien; delovno in socialno sodišče na Dunaju) je tožbeni predlog zavrnilo z obrazložitvijo, da skupni dohodek družine ne zadošča za preživetje, zaradi česar naj tožeča stranka v državi ne bi prebivala zakonito. Drugostopenjsko sodišče (Oberlandesgericht Wien; višje deželno sodišče na Dunaju) je potrdilo to sodbo. Zastopalo je pravno stališče, da Direktiva o državljanstvu Unije v vsakem primeru ne zagotavlja neomejenega dostopa zakonca delavca migranta do socialnih dajatev države članice gostiteljice. Na podlagi posebnih okoliščin konkretnega primera naj bi bilo treba zanikati pravico tožeče stranke do prebivanja kot zakonca s pravico do varstvenega dodatka, saj bi to (z zlorabo prava) pripeljalo do tega, da bi tožeča stranka očitno postala nesorazmerno breme avstrijskega sistema socialne pomoči. Zoper to sodbo je gospod DS vložil revizijo na Oberster Gerichtshof (vrhovno sodišče). Predlaga, naj se tožbi ugodi. PVA predlaga, naj se reviziji ne ugodi.

VI. Obrazložitev vprašanja za predhodno odločanje

- 9 1. V okviru člena 292(1) ASVG je pravica do varstvenega dodatka odvisna od tega, da upokojenec „zakonito in običajno prebiva v državi“. Sodišče Evropske unije (v nadaljevanju: Sodišče) je avstrijski varstveni dodatek v sodbi C-160/02, *Skalka* [ECLI:EU:C:2004:269], opredelilo kot „posebno dajatev, za katero se ne plačujejo prispevki“ v smislu člena 70 Uredbe (ES) 883/2004 (in ne kot dajatev v okviru sistema socialne pomoči v smislu „socialne in zdravstvene pomoči“). Varstveni dodatek je bil – tako kot nemški osnovni preživninski dohodek v skladu s SGB II (Sozialgesetzbuch Zweites Buch; nemški zakonik o socialni varnosti) („Hartz IV“) – v skladu s členom 70(2)(c) Uredbe (ES) 883/2004 vpisan v seznam v Prilogi X te uredbe. V skladu s sodno prakso Sodišča pa opredelitev dajatve, kakršen je avstrijski varstveni dodatek, kot „posebne dajatve, za katero se ne plačujejo prispevki“ v smislu člena 70 Uredbe (ES) 883/2004, ne izključuje, da ta dajatev lahko hkrati spada tudi pod pojem socialnih dajatev v smislu Direktive o

državljanstvu Unije, tako da se uporabi njen člen 24 (C-140/12, Brey [ECLI:EU:C:2013:565]; C-333/13, Dano [ECLI:EU:C:2014:2358]; C-67/14, Alimanovic [ECLI:EU:C:2015:597]; C-299/14, Garcia-Nieto in drugi [ECLI:EU:C:2016:114]).

- 10 2. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča velja, da je status državljana Unije zasnovan kot temeljni status državljanov držav članic. Vsak državljan Unije se torej lahko v vseh položajih, ki spadajo na področje uporabe *ratione materiae* prava Unije, sklicuje na prepoved diskriminacije na podlagi državljanstva (člen 18 PDEU), ki je podrobneje opredeljena tudi v členu 4 Uredbe (ES) 883/2004 in členu 24 Direktive o državljanstvu Unije. Ti položaji zajemajo na primer izvrševanje pravice do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki jo priznava člen 21 PDEU, ob upoštevanju omejitev in pogojev, med drugim določenih tudi v Direktivi o državljanstvu Unije. S to direktivo je določen postopni sistem za pravico do prebivanja v državi članici gostiteljici, ki pripelje do pravice do stalnega prebivanja (glej sodbo Sodišča C-424/10 in C-425/10, *Ziolkowski in Szeja* [ECLI:EU:C:2011:866], točka 38; glej nazadnje sodbo Sodišča C-411/20, *Familienkasse Niedersachsen-Bremen* [ECLI:EU:C:2022:602], točka 28 in naslednje).
- 11 3. Člen 6 Direktive o državljanstvu Unije, prvič, pogoje ali formalnosti v zvezi s prvimi tremi meseci prebivanja omejuje na zahtevo, da imajo zadevne osebe veljavno osebno izkaznico ali potni list. Člen 14(1) navedene direktive pravico do prebivanja državljanov Unije in njihovih družinskih članov ohranja, dokler ne postanejo nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici (C-411/20, točka 31). Drugič, pri prebivanju v trajanju več kot treh mesecev je uresničevanje pravice do prebivanja odvisno od pogojev iz člena 7(1) Direktive o državljanstvu Unije in državljanji Unije ter njihovi družinski člani imajo v skladu s členom 14(2) te direktive to pravico le toliko časa, dokler izpolnjujejo te pogoje. Zlasti iz uvodne izjave 10 Direktive o državljanstvu Unije izhaja, da naj bi ti pogoji med drugim preprečili, da bi te osebe postale nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici (C-424/10 in C-425/10, točka 39; C-181/19, *Jobcenter Krefeld* [ECLI:EU:C:2020:794], točka 66; C-709/20, *The Department for Communities in Northern Ireland* [ECLI:EU:C:2021:602], točka 76; drugače sklepni predlogi generalne pravobranilke T. Capeta, C-488/21, Chief Appeals Officer in drugi [ECLI:EU:C:2023:115], točka 118 in naslednje). Tretjič, vsak državljan Unije, ki zakonito (sodba Sodišča C-147/11 in C-148/11, *Czop in Punakova* [ECLI:EU:C:2012:538]) nepretrgano pet let prebiva v državi članici gostiteljici, pridobi pravico do stalnega prebivanja, ki ni več podvržena nobenim pogojem (glej uvodno izjavo 18 Direktive o državljanstvu Unije).
- 12 4.1 Ob upoštevanju te sodne prakse, ki se je – kolikor je razvidno – nanašala na primere iz člena 7(1)(b) v povezavi s členom 2(2)(c) in (d) Direktive o državljanstvu Unije, si Oberster Gerichtshof (vrhovno sodišče) postavlja vprašanje glede razlage člena 7(1) v povezavi s členom 2(2)(a) Direktive o državljanstvu Unije, ki ga je predložilo Sodišču v predhodno odločanje. V postopku v zadevi C-488/21, *Chief Appeals Officer in drugi*, v katerem še ni bila sprejeta odločitev, gre

sicer prav tako za pravico do prebivanja, izvedeno od delavke (člen 7(1)(a) Direktive o državljanstvu Unije), ki pa jo uveljavlja sorodnica, ki je prednik v ravni črti (člen 2(2)(d) Direktive o državljanstvu Unije). V tem primeru je status kot „družinskega člana“ tudi v skladu z besedilom člena 2(2)(d) Direktive o državljanstvu Unije odvisen od tega, da je sorodnica vzdrževana oseba (oziroma je „odvisna“ od delavca migranta; glej v zvezi s tem sklepne predloge generalne pravobranilke T. Capeta, ki opozarja na različne jezikovne različice te določbe, C-488/21, točka 53).

- 13 4.2 Tožeča stranka pravilno opozarja na to, da jo je treba v skladu z besedilom člena 2(2)(a) in člena 7(1)(a) Direktive o državljanstvu Unije kot zakonca brez izpolnjevanja nadaljnjih pogojev – zlasti tudi brez „odvisnosti“ v smislu dejanskega vzdrževanja – šteti za družinskega člana njene žene, ki v Avstriji dela kot delavec migrant (sklepni predlogi generalnega pravobranilca J. Mazáka, C-310/08, *Ibrahim in Secretary of State for the Home Department* [ECLI:EU:C:2009:641], točka 41). Če se tožeči stranki zavrne izplačevanje varstvenega dodatka, je njena žena poleg tega kot delavec migrant vsekakor postavljena v slabši položaj od avstrijskega delavca, katerega zakonec lahko zahteva varstveni dodatek, kar bi lahko pomenilo kršitev člena 7 Uredbe (EU) št. 492/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji (glej sklepne predloge generalne pravobranilke T. Capeta, C-488/21, točka 92).
- 14 4.3 Temu pa je mogoče nasprotovati z navedbo, da je Sodišče v predstavljeni sodni praksi s sklicevanjem na uvodno izjavo 10 Direktive o državljanstvu Unije merilo, da osebe ne bi smele postati nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici, pritrnilo tudi v primeru prebivanja v trajanju več kot treh mesecev, pri čemer se je le splošno sklicevalo na pogoje iz „člena 7(1) Direktive o državljanstvu Unije“ (C-333/13, *Dano*, točka 71). Glavni cilj Direktive o državljanstvu Unije je uresničevanje temeljne pravice vsakega državljanca Unije do prostega gibanja; ob tem je cilj varstva družinskega življenja državljanca Unije in vključevanja njegove družine v državo članico gostiteljico (le) drugotnega pomena (C-930/19, *État belge* [ECLI:EU:C:2021:657], točka 82). Tudi tožeča stranka bi se v bistvu morala – glede na primarni cilj Direktive o državljanstvu Unije – kot državljan Unije, ki ni ekonomsko aktiven, sklicevati na originarno pravico do prebivanja v skladu s členom 7(1)(b) Direktive o državljanstvu Unije: taka pravica do prebivanja v okviru prava Unije pa v obravnavanem primeru ne bi prišla v poštev, saj tožeča stranka nesporno nima dovolj sredstev za življenje. Ob upoštevanju tega se postavlja vprašanje, ali se tožeča stranka v takem položaju lahko sklicuje na pravico do prebivanja kot družinski član, ki je le izvedena iz pravice do prebivanja njene žene, čeprav glede na ugotovitve – tudi ob upoštevanju celotnega dohodka družine – nima dovolj sredstev za življenje. Če bi se temu pritrnilo, bi bil upravičen ugovor tožene stranke, da bi bil državljan Unije v položaju tožeče stranke med prebivanjem v trajanju od več kot treh mesecev do petih let postavljen v položaj, kot da je že pridobil pravico do stalnega prebivanja. To pa bi po mnenju Oberster Gerichtshof (vrhovno sodišče) ustvarilo napetost v razmerju do predstavljenе sodne prakse Sodišča, v skladu s katero se od vsakega državljanca Unije, ki je migrant, zahteva,

da ne postane nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici (glej uvodni izjavi 10 in 16 Direktive 2004/38/ES).

VII. Prekinitev postopka

15 [...] (ni prevedeno)

Oberster Gerichtshof (vrhovno sodišče)
Dunaj, 16. maja 2023
[...] (ni prevedeno)

DELOVNI DOKUMENT