



## Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZVISNOG ODVJETNIKA  
NILSA WAHLA  
od 29. svibnja 2013.<sup>1</sup>

**Predmet C-140/12**

**Peter Brey  
protiv  
Pensionsversicherungsanstalt**

**(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Oberster Gerichtshof (Austrija))**

„Građanstvo Unije – Sloboda kretanja osoba – Članak 7. stavak 1. točka (b) Direktive 2004/38/EZ – Pravo boravka na državnom području druge države članice u razdoblju duljem od tri mjeseca – Osobe koje su prestale obavljati svoju profesionalnu djelatnost – Uvjeti za boravak – Zahtjev za posebno nedoprinosno novčano davanje („Ausgleichszulage“) – Pojam „socijalna pomoć““

1. Zamisao o tome da bi građanin Unije mogao reći „*civis europeus sum*“ i pozvati se na taj status kad bi naišao na teškoće u drugim državama članicama bila je razvijena na poznat način prije dvadeset godina<sup>2</sup>. U ovom se predmetu postavlja pitanje može li taj status danas poslužiti kao oslonac u suočavanju s gospodarskim teškoćama suvremenog života.

2. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku uputio je Oberster Gerichtshof (Vrhovni sud, Austrija), koji u zadnjem stupnju mora odlučiti o pravu P. Brey na „nadomjesni dodatak“ na temelju austrijskog zakonodavstva (Ausgleichszulage; u daljnjem tekstu: nadomjesni dodatak), koji mu je Pensionsversicherungsanstalt odbio dodijeliti. Konkretno, sud koji je uputio zahtjev želi znati predstavlja li nadomjesni dodatak socijalnu pomoć u smislu članka 7. stavka 1. točke (b) Direktive 2004/38/EZ (u daljnjem tekstu: Direktiva)<sup>3</sup>.

3. Iako se spor odnosi na socijalno pravo, osnovno pitanje svodi se zapravo na to boravi li P. Brey zakonito u Austriji, što je na temelju austrijskog prava pretpostavka za stjecanje prava na nadomjesni dodatak. Očito je austrijska vlada zabrinuta rastućim brojem neaktivnih građana Unije koji se sele u Austriju i tamo podnose zahtjev za nadomjesni dodatak<sup>4</sup>. Sud je već prije ispitao<sup>5</sup> nadomjesni dodatak u odnosu na Uredbu (EEZ) br. 1408/71<sup>6</sup>. Sud koji je uputio zahtjev sada želi znati je li nadomjesni dodatak obuhvaćen pojmom „socijalna pomoć“ kako je upotrijebljen u Direktivi.

1 — Izvorni jezik: engleski

2 — Vidjeti točku 46. mišljenja nezavisnog odvjetnika u predmetu Konstantinidis (presuda od 30. ožujka 1993., C-168/91, Zb., str. I-1191.).

3 — Direktiva 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravak na području države članice, kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktive 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 (SL L 158, str. 77.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42.).

4 — U pogledu osoba koje primaju i inozemnu mirovinu i nadomjesni dodatak, austrijska vlada upućuje na povećanje s 498 u prvom tromjesečju 2009. na 764 u prvom tromjesečju 2011. te na 940 u prvom tromjesečju 2012.

5 — Presuda od 29. travnja 2004., Skalka (C-160/02, Zb., str. I-5613.).

6 — Uredba Vijeća (EEZ) br. 1408/71 od 14. lipnja 1971. o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe, samozaposlene osobe i članove njihovih obitelji koji se kreću unutar Zajednice (SL L 149, str. 2.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 5., str. 7.), kako je izmijenjena.

## I – Pravni okvir

### A – Propisi Unije

#### 1. Direktiva 2004/38

4. Člankom 7. stavkom 1. točkom (b) Direktive dodjeljuje se pravo boravka u drugoj državi članici u razdoblju duljem od tri mjeseca za osobe koje nisu radnici, samozaposlene osobe ili studenti ako, među ostalim, „imaju dostatna sredstva za sebe i članove svoje obitelji da ne postanu teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina tijekom svog boravka”.

5. Članak 8. stavak 4. Direktive sprječava države članice da zahtijevaju određeni iznos koji smatraju „dostatnim sredstvima”, u smislu članka 7. stavka 1. točke (b) i zahtijeva umjesto toga da se u obzir uzima osobni položaj te osobe.

6. Što se tiče zadržavanja prava boravka, člankom 14. stavkom 2. Direktive predviđeno je, među ostalim, da građani Unije mogu nastaviti boraviti u državi članici domaćinu tako dugo dok ispunjavaju uvjete iz članka 7. Ako postoji opravdana sumnja da građanin Unije ne ispunjava te uvjete, država članica domaćin može provjeriti jesu li ti uvjeti ispunjeni, ali to ne mora činiti sustavno. Naposljetku, na temelju članka 14. stavka 3. traženje socijalne pomoći države članice domaćina ne može automatski dovesti do mjere protjerivanja.

#### 2. Uredba br. 883/2004

7. Prema uvodnoj izjavi 1. Uredbe br. 883/2004<sup>7</sup> (u daljnjem tekstu: Uredba), pravila koordinacije nacionalnih sustava socijalne sigurnosti obuhvaćena su u okviru slobodnog kretanja osoba. Međutim, u uvodnoj izjavi 4. naglašena je potreba za poštovanjem posebne značajke nacionalnih zakonodavstava o socijalnoj sigurnosti te za izradom samo sustava koordinacije. Na temelju članka 3. stavka 5. točke (a) socijalna skrb isključena je iz područja primjene Uredbe.

8. Međutim, na temelju članka 3. stavka 3., Uredba se primjenjuje na posebna nedoprinosna novčana davanja koja ispunjavaju kriterije navedene u članku 70. Kao što je navedeno u članku 70. stavku 1., razlog za to jest taj što takva davanja imaju značajke kako socijalne sigurnosti tako i socijalne pomoći.

9. U članku 70. stavku 2. Uredbe navedene su materijalne značajke koje davanje mora imati kako bi bilo razvrstano kao posebno nedoprinosno novčano davanje<sup>8</sup>. Pravni učinak toga je da se u skladu s člankom 70. stavkom 3. određena pravila utvrđena u Uredbi, uključujući odstupanje od pravila o boravku prema članku 7., ne primjenjuju na takva davanja. Naime, člankom 70. stavkom 4. određeno je da se ona steću isključivo u državi članici u kojoj osobe na koje se odnose borave, u skladu s njezinim zakonodavstvom, i da ih snosi ustanova mjesta boravka.

7 — Uredba (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (SL 2004., L 166, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 160.), kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 988/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. (SL 2009., L 248, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 213.), Uredbom Komisije (EU) br. 1244/2010 od 9. prosinca 2010. (SL 2010., L 338, str. 35.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 259.) i Uredbom (EU) br. 465/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. svibnja 2012. (SL 2012., L 149, str. 4.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 6., str. 328.).

8 — Ukratko, takvo davanje treba biti pomoćne prirode u odnosu na rizike iz članka 3. stavka 1. Ono mora svojem korisniku donijeti osnovni prihod čiji je iznos određen vodeći računa o ekonomskoj i socijalnoj situaciji dotične države članice. Ono se također treba financirati iz općih poreza, a ne od doprinosa korisnika. Naposljetku, ono treba biti navedeno u Prilogu X. Uredbi, što je doista slučaj s nadomjesnim dodatkom.

10. Člankom 90. stavkom 1. Uredbe stavljena je izvan snage Uredba br. 1408/71 s učinkom od dana primjene Uredbe (1. svibnja 2010.) uz određeni broj iznimki. Kao što je slučaj i s Uredbom, socijalna pomoć bila je u skladu s člankom 4. stavkom 4. isključena iz područja primjene Uredbe br. 1408/71. Nadalje, članak 4. stavak 2.a i članak 10.a Uredbe br. 1408/71 sadržavali su, kao i njezin Prilog II.a, odredbe slične gore navedenim odredbama koje su bile umetnute Uredbom (EEZ) br. 1247/92<sup>9</sup>.

## B – Nacionalno zakonodavstvo

### 1. Austrijski Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz

11. Zakonit ulazak u Austriju uređen je Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (u daljnjem tekstu: NAG) (Zakon o nastanjenju i boravku). Člankom 51. stavicima 1. i 2. NAG-a predviđeno je da sukladno Direktivi ekonomski neaktivni građani Europskog gospodarskog prostora (EGP) imaju pravo boraviti u Austriji dulje od tri mjeseca ako, među ostalim, imaju dostatna sredstva za sebe same i članove svoje obitelji, tako da tijekom svojeg boravka ne moraju tražiti primanje socijalne pomoći ili nadomjesnog dodatka.

12. Na temelju članka 53. NAG-a, građani EGP-a koji uživaju pravo boravka na temelju prava Unije i koji namjeravaju boraviti u Austriji dulje od tri mjeseca moraju o tome u roku od četiri mjeseca obavijestiti nadležno tijelo, koje mora, na zahtjev, izdati potvrdu o prijavi kad su uvjeti ispunjeni. Za ekonomski neaktivne osobe potrebno je predočiti dokaze o dostatnim sredstvima.

13. Sud koji je uputio zahtjev i austrijska vlada objašnjavaju da sadašnji tekst članka 51. stavka 1. NAG-a potječe od izmjene NAG-a putem Zakona o proračunu iz 2011., kojim je s učinkom od 1. siječnja 2011. dodan uvjet zakonitog boravka<sup>10</sup>. Sud koji je uputio zahtjev smatra da je svrha izmjene bila spriječiti nastanak situacije u kojoj neaktivni građani Unije i članovi njihovih obitelji mogu neopravdano opteretiti austrijski proračun.

### 2. Austrijski Allgemeines Sozialversicherungsgesetz

14. Članak 292. stavak 1. Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (ASVG) (Opći zakon o socijalnoj sigurnosti<sup>11</sup>) predviđa da umirovljenici imaju pravo na nadomjesni dodatak mirovini ako mirovina, uvećana za neto prihode iz drugih izvora, ne prijeđe primjenjivi prag za osnovne životne troškove. Od donošenja Zakona o proračunu, navedenog u točki 13. gore, takvo pravo uvjetovano je uobičajenim i zakonitim boravkom u Austriji.

## II – Činjenično stanje, postupak i prethodna pitanja

15. P. Brey je njemački državljanin. On i njegova supruga, također njemačka državljanica, preselili su se u Austriju u ožujku 2011. želeći se tamo trajno nastaniti.

16. U skladu s NAG-om, Bezirkshauptmannschaft Deutschlandsberg (kantonalna administracija Deutschlandberga) izdao je 22. ožujka 2011. P. Breyu i njegovoj supruzi potvrdu o prijavi kao građanima EGP-a.

9 — Uredba Vijeća (EEZ) br. 1247/92 od 30. travnja 1992. o izmjeni Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1408/71 o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe, samozaposlene osobe i članove njihovih obitelji koji se kreću unutar Zajednice (SL 1992., L 136, str. 1.).

10 — BGBl. I br. 111/2010.

11 — Zakon od 9. rujna 1955., BGBl. br. 189/1955, kako je izmijenjen.

17. Prema zahtjevu za prethodnu odluku, P. Brey je u vrijeme svojeg ulaska u Austriju primao dvije različite vrste dohotka iz njemačkih izvora: invalidsku mirovinu u bruto iznosu od 864,74 eura mjesečno i doplatka za njegu od 225 eura mjesečno. On ne raspolaže drugim prihodom ili imovinom. Dok je par živio u Njemačkoj, njegova je supruga primala osnovnu naknadu, koja joj međutim nije više isplaćivana od 1. travnja 2011. zbog preseljenja para u Austriju. P. Brey i njegova supruga plaćaju mjesečnu najamninu od 532,29 eura za svoj stan u Austriji.

18. Odlukom od 2. ožujka 2011. Pensionsversicherungsanstalt odbio je zahtjev P. Brea za primanje nadomjesnog dodatka u iznosu od 326,82 eura mjesečno jer on ne raspolaže dostatnim sredstvima i stoga ne može imati zakoniti boravak.

19. P. Brey osporio je tu odluku pred Landesgericht für Zivilsachen Graz (regionalni građanski sud u Grazu), koji je 17. svibnja 2011. donio presudu protiv odluke Pensionsversicherungsanstalta. Uslijedila je žalba pred Oberlandesgerichtom (viši regionalni sud u Grazu) koji je u bitnome potvrdio presudu donesenu u prvom stupnju. Potom je Pensionsversicherungsanstalt uložio reviziju pred sudom koji je uputio zahtjev, koji je odlučio prekinuti postupak te uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Trebaju li nadomjesni dodatak smatrati davanjem iz ‚socijalne pomoći‘ u smislu članka 7. stavka 1. točke (b) [Direktive]?”

20. Pisana očitovanja podnijeli su P. Brey, njemačka, grčka, irska, nizozemska, austrijska, švedska vlada i vlada Ujedinjene Kraljevine kao i Komisija. Na raspravi od 7. ožujka 2013. usmena očitovanja iznijele su njemačka, irska, nizozemska, austrijska, švedska vlada, vlada Ujedinjene Kraljevine i Komisija.

### III – Očitovanja suda koji je uputio zahtjev i stranaka pred Sudom

21. Oberster Gerichtshof podnosi Sudu na razmatranje dvije pretpostavke. Prema prvom argumentu, Direktivu i Uredbu treba tumačiti usklađeno i ujednačeno. Stoga se pojam „socijalna pomoć” iz Uredbe u cijelosti može prenijeti na Direktivu. U tom pogledu Uredba isključuje socijalnu pomoć iz svojeg područja primjene, ali njome su ipak na temelju članka 3. stavka 3. uređena posebna nedoprinosna novčana davanja, neovisno o činjenici da se takva davanja ne mogu prenijeti u drugu državu. Budući da je u presudi Skalka zaključeno da je nadomjesni dodatak posebno nedoprinosno davanje, proizlazi da takav dodatak ne predstavlja socijalnu pomoć na temelju Uredbe i slijedom toga ne može predstavljati socijalnu pomoć niti na temelju Direktive. Ovo stajalište podržavaju P. Brey i Komisija.

22. Prema drugom argumentu, pojam „socijalna pomoć” iz Direktive povezan je s posebnim ciljem te direktive pa stoga mora biti različit od pojma „socijalna pomoć” iz Uredbe. Tvrdi se da je taj pristup više u skladu s uvodnom izjavom 13. Direktive 2003/109/EZ (u daljnjem tekstu: Direktiva o dugotrajnom boravku)<sup>12</sup>. Shodno tome, pojam „socijalna pomoć” iz Direktive obuhvaća pružanje osnovne socijalne skrbi od strane države članice iz općih poreznih prihoda, neovisno o postojanju prava zasnovanih na zakonu ili posebnih rizika. Pensionsversicherungsanstalt, koji se priklanja ovom stajalištu, smatra da se nadomjesni dodatak dodjeljuje na temelju stvarne potrebe te da nije financiran doprinosima nego javnim sredstvima. Stoga se radi o „socijalnoj pomoći” u smislu članka 7. stavka 1. točke (b) Direktive. Austrijsko zakonodavstvo zauzelo je taj pristup.

23. Sve vlade koje su podnijele očitovanja u ovoj stvari u bitnome se pridružuju drugom argumentu.

12 — Direktiva Vijeća 2003/109/EZ od 25. studenoga 2003. o statusu državljana trećih zemalja s dugotrajnim boravištem [boravkom] (SL 2004., L 16, str. 44.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 6., str. 41.) kako je izmijenjena Direktivom 2011/51/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2011. (SL 2011., L 132, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 13., str. 191.).

## IV – Analiza

### A – Doseg prethodnog pitanja

24. Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev želi u bitnome znati predstavlja li posebno nedoprinosno novčano davanje, kao što je nadomjesni dodatak, „socijalnu pomoć” u smislu Direktive. Sud koji je uputio zahtjev objašnjava da je Sud već označio nadomjesni dodatak kao posebno nedoprinosno davanje na temelju Uredbe br. 1408/71. On stoga traži dodatno pojašnjenje u vezi s pojmom „socijalna pomoć” iz Direktive i njegovim odnosom s tim pojmom iz drugog zakonodavstva, ponajprije iz Uredbe.

25. Mnogo stranaka pred Sudom ne ograničava svoje primjedbe samo na ovo pitanje. Njihova očitovanja odnose se u cjelini na dva druga pitanja: i. je li zahtjev zakonitog boravka kao preduvjet za pravo na nadomjesni dodatak u skladu ne samo s Uredbom, već i s Direktivom, i ii. ispunjava li osoba u situaciji P. Brea zahtjev dostatnih sredstava utvrđen u članku 7. stavku 1. točki (b) Direktive.

26. U svojim pisanim očitovanjima Komisija tvrdi da austrijsko zakonodavstvo nije u skladu ni s Direktivom niti s Uredbom. Komisija traži od Suda da preformulira pitanje i odluči o tome dopušta li pravo Unije, a osobito Direktiva, da se osobi u situaciji P. Brea odbije plaćanje nadomjesnog dodatka.

27. Međutim, u ovom stadiju, s obzirom na to da se spor odnosi na socijalno pravo, jedina stvar o kojoj je sud koji je uputio zahtjev pozvan odlučiti jest pitanje treba li se to davanje isplaćivati P. Breyu. Iz teksta pitanja jasno je da sud koji je uputio zahtjev želi znati samo to može li se nadomjesni dodatak smatrati „socijalnom pomoći” u smislu članka 7. stavka 1. točke (b) Direktive. Budući da taj sud nije uputio Sudu nijedno drugo pitanje, na primjer o zakonitosti zahtjeva boravka, ne postoji potreba za razmatranjem argumenata u vezi s drugim pitanjima koja su iznijele Komisija i razne države članice koje su podnijele očitovanja<sup>13</sup>.

28. Iz istog bih razloga odbio prijedlog nizozemske vlade da Sud dodatno odluči o tome može li ekonomski neaktivna osoba, koja ne ispunjava zahtjeve utvrđene člankom 7. stavkom 1. točkom (b) Direktive, ipak biti ovlaštena primati doplatak u državi članici domaćinu. Naime, na temelju članka 267. UFEU-a, isključivo je na nacionalnom sudu pred kojim je pokrenut postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da ocijeni, uvažavajući posebnosti predmeta, nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu<sup>14</sup>.

29. U svakom slučaju pitanje ispunjava li građanin Unije u situaciji P. Brea zahtjev dostatnih sredstava pretpostavlja da se s nadomjesnim dodatkom treba postupati kao sa „socijalnom pomoći” u kontekstu Direktive. Ta se ocjena može odvojiti od pitanja u vezi s pravom boravka o kojemu nije riječ u glavnom postupku. Međutim, sud koji je uputio zahtjev svakako može uputiti drugo pitanje s tim u vezi na temelju članka 267. stavka 3. UFEU-a.

30. Svjestan sam međutim da ishod tog postupka može utjecati na pravo P. Brea da boravi u Austriji. Shodno tome, ako Sud odluči obraditi pitanja koja se nalaze izvan teksta upućenog pitanja, daljnja očitovanja u vezi s tim aspektom uključit ću u završni dio ovog mišljenja.

13 — Presuda od 16. siječnja 2007., Perez Naranjo (C-265/05, Zb., str. I-347., t. 60.).

14 — Vidjeti, među ostalim, presude od 4. prosinca 2008., Zablocka-Weyhermüller (C-221/07, Zb., str. I-9029., t. 20.), i od 21. siječnja 2010., SGI (C-311/08, Zb., str. I-487., t. 22. i navedena sudska praksa). Primjećujem da u presudi od 18. studenoga 2008., Förster (C-158/07, Zb., str. I-8507.), za razliku od nezavisnog odvjetnika J. Mazáka (vidjeti t. 61. i 76. do 90. njegova mišljenja), Sud nije slijedio prijedlog Komisije da treba analizirati pitanje je li J. Förster zadržala svoj status radnika na temelju različitog zakonodavnog akta. Umjesto toga on je ograničio svoj odgovor na doseg prethodnih pitanja.



## B – Pojam „socijalna pomoć” iz članka 7. stavka 1. točke (b) Direktive

### 1. Uvodna razmatranja

31. Direktivom nije definiran izraz „socijalna pomoć”. Slijedom toga, na Sudu je da protumači taj pojam.

32. Komisija i P. Brey ne upućuju samo na Direktivu, već i na Uredbu. Oni smatraju da nijedno od davanja obuhvaćenih područjem primjene Uredbe, neovisno o načinu ili obliku kojim je uređeno, ne predstavlja socijalnu pomoć.

33. S druge strane, velik broj vlada koje su podnijele očitovanja u bitnome upućuje na druga dva akta sekundarnog zakonodavstva, to jest na Direktivu o dugotrajnom boravku i Direktivu o spajanju obitelji<sup>15</sup>, tvrdeći da pojam „socijalna pomoć” iz tih direktiva više sličići tom pojmu iz Direktive.

34. Općenito, poželjno je pojmove prava Unije tumačiti ujednačeno jer se time stvara veća pravna sigurnost. Međutim, ujednačeno tumačenje nije uvijek moguće u praksi<sup>16</sup>. U ovom slučaju stranke pred Sudom dolaze do suprotnih zaključaka u vezi s pojmom „socijalna pomoć” iz Direktive tumačeći ga s obzirom na razne druge akte sekundarnog zakonodavstva. Zbog razlika među tim aktima jasno je da izraz „socijalna pomoć” u svim tim različitim okvirima ne može označavati isti pojam. Shodno tome valja napraviti odabir.

### 2. Analiza pojma „socijalna pomoć” iz Direktive

35. Direktivom je uređeno pravo građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravak na području država članica. Ona je strukturirana tako da se razlikuje boravak do tri mjeseca, boravak u razdoblju duljem od tri mjeseca i stalni boravak koji se stječe nakon pet uzastopnih godina boravka.

36. Iz te strukture proizlaze različiti uvjeti u pogledu prava boravka. Konkretno, na temelju članka 6. Direktive, svi građani Unije imaju pravo boraviti u drugoj državi članici do tri mjeseca. Za boravak u razdoblju duljem od tri mjeseca članak 7. uvjetuje boravak time je li građanin Unije ekonomski aktivan. Osobe koje nisu radnici, samozaposlene osobe ili studenti moraju, među ostalim, ispuniti uvjet dostatnih sredstava naveden u točki 4. gore. Na temelju članka 16. Direktive, nakon stjecanja prava stalnog boravka više se o pravu boravka ne odlučuje na temelju članka 7.

37. Analiza Direktive otkriva da jedna od njezinih odredaba, članak 8. stavak 4., povezuje pojam „socijalna pomoć” s pojmom „socijalno osiguranje”. Na temelju te odredbe iznos za koji se smatra da predstavlja „dostatna sredstva” u smislu članka 7. stavka 1. točke (b) ne smije biti viši od granice koja je za državljane države članice domaćina utvrđena za stjecanje prava na socijalnu pomoć ili, ako se to mjerilo ne primjenjuje, viši od najniže mirovine socijalnog osiguranja koji plaća država članica domaćin. U toj situaciji najniža mirovina socijalnog osiguranja koristi se kao mjerilo umjesto socijalne pomoći i slijedom toga radi utvrđivanja ima li građanin Unije dostatna sredstva. Stoga se radi utvrđivanja ima li određeni građanin Unije pravo boraviti u drugoj državi članici pojmovi „socijalna pomoć” i „socijalno osiguranje” donekle preklapaju.

15 — Direktiva Vijeća 2003/86/EZ od 22. rujna 2003. o pravu na spajanje obitelji (SL 2003., L 251, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 70.).

16 — Vidjeti u tom smislu presude od 12. svibnja 1998., Martínez Sala (C-85/96, Zb., str. I-2691., t. 31.), od 23. ožujka 2004., Collins (C-138/02, Zb., str. I-2703., t. 32.), i od 14. listopada 2010., van Delft i dr. (C-345/09, Zb., str. I-9879., t. 88.).

38. Dok je glavni cilj Direktive pojednostaviti i osnažiti pravo na slobodno kretanje i boravak svih građana Unije<sup>17</sup>, poseban cilj članka 7. stavka 1. točke (b) jest jamčiti da osobe koje koriste svoje pravo boravka ne postanu nerazuman teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina tijekom prvog razdoblja boravka<sup>18</sup>. To upućuje na to da se tom odredbom želi spriječiti građane Unije koji nisu ekonomski aktivni da koriste sustav socijalne zaštite države članice domaćina za financiranje vlastitih životnih troškova.

39. Zaključeno je da pojam „sustav socijalne pomoći u državi članici domaćinu” ima autonomno značenje u pravu Unije<sup>19</sup>. Doduše, Sud je došao do tog zaključka u pogledu druge direktive, to jest Direktive o spajanju obitelji. No jezik kojim se Sud koristi ne ukazuje na to da su njegova utvrđenja bila ograničena na tu direktivu. Nadalje, u članku 7. stavku 1. točki (b) Direktive ne upućuje se na nacionalno pravo.

40. Iako ima autonomno značenje u pravu Unije, izraz „socijalna pomoć” iz Direktive ne treba nužno tumačiti na isti način kao i u okviru drugog zakonodavstva Unije.

41. S doslovnog aspekta, izraz „socijalna pomoć” ima tehničke konotacije i nikakvo očito uobičajeno značenje. Nadalje, usporedba različitih službenih jezičnih verzija otkriva da izraz očito nije upotrijebljen ujednačeno<sup>20</sup>. Ovo ukazuje na to da izrazu „socijalna pomoć” iz Direktive nije bilo namijenjeno precizno značenje. S obzirom na ciljeve i svrhu Direktive, čini se da se ona, u najmanju ruku, usredotočuje na davanja koja građanin Unije nije uplatio u javni proračun i koja se iz tog proračuna financiraju.

42. Komisija tvrdi da se značenje „socijalne pomoći” iz Direktive mora ocijeniti s obzirom na zakonodavni prijedlog koji je doveo do njezina donošenja<sup>21</sup>. Komisija drži da upućivanjem na načelo neizvozivosti socijalne pomoći, kao osnovno načelo Uredbe, pripremni radovi ukazuju na to da tumačenje Direktive treba odražavati Uredbu. Međutim, unatoč nejasnoći memoranduma obrazloženja („[...] *u pravilu nije* [...]”), činjenica da druge institucije nisu reagirale na ovo konkretno pitanje tijekom zakonodavnog postupka sama po sebi ne potvrđuje očitovanja iznesena u Komisijinom vlastitom dokumentu niti ih pobija. Nadalje, gore navedena veza između „socijalne pomoći” i „socijalnog osiguranja” u članku 8. stavku 4. Direktive oslabljuje ovaj argument.

43. U svakom slučaju, ako bi neizvozivost bila glavni kriterij za pojam „socijalna pomoć” iz članka 7. stavka 1. točke (b) Direktive, na što pripremni radovi čini se ukazuju, nasuprot stajalištu koje je Komisija iznijela, nadomjesni dodatak predstavljao bi socijalnu pomoć. Naime, posebna nedoprinosna novčana davanja nisu izvoziiva na temelju članka 70. stavka 4. Uredbe.

17 — Vidjeti uvodnu izjavu 3. Direktive 2004/38, kao i presude od 23. veljače 2010., Ibrahim i Secretary of State for the Home Department (C-310/08, Zb., str. I-1065., t. 49.) i Teixeira (C-480/08, Zb., str. I-1107., t. 60.).

18 — Vidjeti uvodnu izjavu 10. Direktive.

19 — Vidjeti presudu od 4. ožujka 2010., Chakroun (C-578/08, Zb., str. I-1839., t. 45.), u kojoj je Sud u konkretnom slučaju upotrijebio izraz „svoje vlastito samostalno značenje u pravu Europske unije”.

20 — Neke verzije odražavaju isto shvaćanje kao i engleska verzija. U francuskoj verziji izraz koji odgovara izrazu „social assistance” jest „assistance sociale”, u talijanskoj verziji to je „assistenza sociale”, u španjolskoj verziji „asistencia social” i u rumunjskoj „asistență socială”. S druge strane, portugalska verzija Direktive koristi izraz „segurança social”, unatoč činjenici da se izraz „assistência social” koristi u članku 8. stavku 4. iste direktive. Isto tako, finski izraz iz članka 7. stavka 1. točke (b), „sosiaalihuoltojärjestelmälle”, ne odgovara izrazu iz članka 8. stavka 4. „sosiaalivastusta”, dok njemačka verzija članka 7. stavka 1. točke (b) Direktive koristi izraz „Sozialhilfeleistungen”, a riječ „Sozialhilfe” u članku 8. stavku 4. Međutim, njemačka verzija članka 7. stavka 1. točke (b) razlikuje se od drugih verzija jer od građana Unije zahtijeva da za sebe i svoju obitelj imaju dostatna sredstva „tako da se ne moraju koristiti uslugama socijalne pomoći države članice domaćina tijekom svojeg boravka tamo”. Ovo ću pitanje obraditi u točki 74. dolje.

21 — Komisijin prijedlog od 23. svibnja 2001. Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravak na području država članica, COM (2001) 257 *final*, str. 10. i 11. (SL 2001., C 270 E, str. 150.). U njemu se u pogledu članka 7. stavka 1. točke (b) navodi da „[d]ok se ostvarivanje [prava boravišta[boravka]] treba olakšati, činjenica da pružanje socijalne pomoći trenutno nije obuhvaćeno pravom Zajednice *te u pravilu nije 'izvozivo'* dovodi do toga da potpuno jednako postupanje u vezi sa socijalnim davanjima nije moguće bez stvaranja rizika da određene kategorije ljudi s pravom boravišta [boravka], osobito one koje se ne bave gospodarskom djelatnošću, postanu nerazuman (teret) za javne financije države članice domaćina” (moje isticanje).

44. Iz prethodno navedenog zaključujem da: i. u skladu s ciljem Direktive, pojam „socijalna pomoć” iz Direktive namijenjen je ograničavanju prava građana Unije na slobodno kretanje, štiteći javna financijska sredstva država članica (vidjeti točku 38. gore); ii. taj pojam nije nužno povezan s drugim zakonodavstvom Unije (vidjeti točke 39. i 40. gore); i iii. taj je pojam čini se namjerno neprecizan (vidjeti točke 37. i 47. gore). U sljedećim točkama ću ocijeniti potvrđuju li to tumačenje ili ga opovrgavaju drugi akti sekundarnog zakonodavstva na koje upućuju sud koji je uputio zahtjev i stranke koje su podnijele očitovanja.

### 3. Usporedba s pojmom „socijalna pomoć” iz Uredbe

45. Kao što je gore navedeno, Komisija i sud koji je uputio zahtjev pozivaju se na mogućnost tumačenja Direktive u skladu s Uredbom. Tvrdi se da bi to dovelo do toga da se nadomjesni dodatak isključi iz pojma „socijalna pomoć” jer se za njega smatra da ulazi u područje primjene Uredbe.

46. Uredbom se koordiniraju sustavi socijalne sigurnosti koji su uspostavljeni u državama članicama. U okviru te koordinacije, u glavi I. nalaze se opće primjenjive odredbe, uključujući članak 3. stavak 1. koji sadržava popis grana socijalne sigurnosti na koje se Uredba primjenjuje. Potom su u glavi II. predviđena pravila za određivanje nacionalnog zakonodavstva koje se primjenjuje. Stoga odredbe Uredbe čine sustav kolizijskih normi<sup>22</sup>. Glava III. sadržava najveći dio odredaba kojima se podrobnije koordiniraju različite vrste davanja na koje se Uredba primjenjuje te uključuje poglavlje 9. o posebnim nedoprinosnim novčanim davanjima. Glave IV., V. i VI. sadržavaju razne druge odredbe (kao što su odredbe o suradnji među nadležnim tijelima država članica). Uredbi je priložen određeni broj priloga (I. do XI.) i u njima se, među ostalim, navodi koje se zakonodavstvo primjenjuje u svakoj državi članici na pojedinačnu navedenu vrstu davanja na koju se Uredba primjenjuje.

47. No kako bi se shvatila struktura i kontekst Uredbe, moraju se pomnije razmotriti razlike napravljene između socijalne sigurnosti, socijalne pomoći i posebnih nedoprinosnih davanja.

48. U članku 3. stavku 5. točki (a) Uredbe utvrđena je razlika između socijalne pomoći i socijalne sigurnosti. Međutim, u skladu sa sudskom praksom određene vrste davanja mogu izvršavati dvostruku funkciju socijalne pomoći i socijalne sigurnosti („hibridna” davanja)<sup>23</sup>. Te vrste davanja sada su uređene člankom 70. Uredbe. U članku 70. stavku 1. navedene su glavne značajke.

49. Ustaljena je sudska praksa da se u okviru Uredbe davanje može smatrati *davanjem socijalne sigurnosti* ako se ono korisnicima dodjeljuje bez individualne i diskrecijske ocjene osobnih potreba na temelju zakonom utvrđene situacije i ako se odnosi na osigurane slučajeve izričito nabrojene u članku 3. stavku 1.<sup>24</sup> *Posebna nedoprinosna davanja* definirana su s obzirom na svoju svrhu. Ona moraju zamijeniti ili dopuniti neku socijalnu naknadu, ali se moraju razlikovati od nje i imati karakter socijalne pomoći opravdane ekonomskim i socijalnim razlozima te biti uređena propisom koji određuje objektivne kriterije<sup>25</sup>. Stoga se pojmovi „socijalno davanje” i „posebno nedoprinosno davanje” međusobno isključuju<sup>26</sup>.

22 — U pogledu Uredbe br. 1408/71 vidjeti gore navedenu presudu van Delft i dr. (t. 51. i navedena sudska praksa).

23 — Vidjeti, na primjer, presudu od 16. srpnja 1992., Hughes (C-78/91, Zb., str. I-4839., t. 19.).

24 — Vidjeti u tom smislu presudu od 18. prosinca 2007., Habelt i dr. (C-396/05, C-419/05 i C-450/05, Zb., str. I-11895., t. 63. i navedena sudska praksa).

25 — Vidjeti u tom smislu presudu od 18. listopada 2007., Komisija/Parlament i Vijeće (C-299/05, Zb., str. I-8695., t. 55. i navedena sudska praksa).

26 — Presuda od 21. veljače 2006., Hosse (C-286/03, Zb., str. I-1771., t. 36.).



50. Međutim, *socijalna pomoć* nije definirana Uredbom. Kod nje stoga postoji sklonost da bude negativno definirana, kao da obuhvaća ona davanja koja se ne uklapaju u pozitivan opis „socijalnog davanja” naveden u točki 49. gore<sup>27</sup>. Međutim, važna značajka „socijalne pomoći” je potreba. Sud je zaključio da je uvjetovanje dodjele davanja individualnom ocjenom osobnih potreba podnositelja zahtjeva „karakteristično za socijalnu pomoć”<sup>28</sup>. Također proizlazi da se članak 3. stavak 5. Uredbe, koji isključuje, među ostalim, socijalnu pomoć, mora tumačiti usko<sup>29</sup>.

51. Opći predmet i svrha Uredbe je u skladu s člankom 42. UEZ-a (sada članak 48. UFEU-a) da se odgovarajućim uređenjem na području socijalne sigurnosti osigura slobodu kretanja za zaposlene i samozaposlene radnike migrante i njihove uzdržavanike. Uredba je, među ostalim, namijenjena osiguranju da se doprinosi uplaćeni u sustav socijalne sigurnosti u jednoj državi članici mogu izvesti u drugu državu članicu, jačajući time pravo na slobodno kretanje i doprinoseći poboljšanju životnog standarda i uvjeta zapošljavanja<sup>30</sup>. Ove su mjere na temelju članka 308. UEZ-a (sada članak 352. UFEU-a) općenito proširene i na osobe koje nisu radnici.

52. Međutim, iz uvodne izjave 4. proizlazi da cilj Uredbe nije usklađivanje, već samo koordinacija sustava socijalne sigurnosti država članica. Naime, Sud je zaključio da socijalna pomoć i druga slična davanja, koja su izvan područja primjene Uredbe, ostaju u nadležnosti država članica<sup>31</sup>.

53. S obzirom na to, proizlazi da je posebna svrha članka 3. stavka 5. točke (a) Uredbe osigurati da socijalna pomoć kao takva ostane neusklađena i u nadležnosti država članica. Iz istih razloga, svrha odredaba Uredbe koje uređuju posebna nedoprinosna novčana davanja je osigurati da takvi doplatci, koji su hibridne naravi i koji bi inače bili izvozivi, i dalje podliježu kriteriju boravka u državi članici zaduženoj za snošenje njihovog troška<sup>32</sup>.

54. Na ovom mjestu je prikladno usporediti korištenje pojma „socijalna pomoć” u Uredbi s onim u Direktivi.

55. Pored činjenice da nijedna mjera ni na koji način ne upućuje na drugu, terminologija korištena u raznim jezičnim verzijama za te dvije mjere nije ujednačena. Povrh toga, Direktiva stvara, kako je gore navedeno, određeno preklapanje između „socijalne pomoći” i „socijalnog osiguranja”. Nasuprot tome, Uredba uredno razdvaja te pojmove. Nadalje, usko tumačenje pojma „socijalna pomoć” iz Uredbe (vidjeti točku 50. gore) ne može se smisleno koristiti u svrhu Direktive koja ne djeluje na temelju iste dihotomije.

56. Prije svega, pojam „socijalna pomoć” iz ta dva pravna instrumenta ne može biti isti jer oni imaju različite ciljeve<sup>33</sup>. Cilj članka 3. stavka 5. točke (a) i članka 70. stavka 4. Uredbe je spriječiti izvoz davanja koja su njima uređena. S druge strane, cilj članka 7. stavka 1. točke (b) Direktive je osigurati da nositelji prava boravka ne postanu nerazuman teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina. Direktivom se usklađuje to područje i stoga ga države članice nisu nadležne uređivati, za razliku od sadržaja izraza „socijalna pomoć” iz Uredbe.

27 — Vidjeti u tom smislu presudu od 7. studenoga 2002., Maaheimo (C-333/00, Zb., str. I-10087., t. 21. do 23.).

28 — Vidjeti gore navedenu presudu Hughes (t. 17.). Vidjeti također, među ostalim, presudu od 9. listopada 1974., BIASON (24/74, Zb., str. 999., t. 10.).

29 — Vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu Habelt i dr. (t. 65. i 108.).

30 — Vidjeti uvodnu izjavu 1. Uredbe.

31 — Vidjeti u tom smislu, među ostalim, presudu od 26. listopada 2006., Tas-Hagen i Tas (C-192/05, Zb., str. I-10451., t. 21.), presudu od 22. svibnja 2008., Nerkowska (C-499/06, Zb., str. I-3993., t. 23.) i gore navedenu presudu Zablocka-Weyhermüller (t. 27.). Nadalje, pravo Unije ne zadire u nadležnost država članica da urede svoje sustave socijalne sigurnosti; vidjeti gore navedenu presudu van Delft i dr. (t. 84.).

32 — Vidjeti uvodnu izjavu 8. Uredbe 1247/92.

33 — Ta dva akta nemaju istu pravnu osnovu. Direktiva je donesena u skladu s člancima 12., 18., 40., 44. i 52. UEZ-a (sada članci 18., 21., 46., 50. i 59. UFEU-a) koji se odnose na temeljno načelo nediskriminacije, građanstvo Unije, slobodu kretanja radnika, pravo poslovnog nastana i slobodu kretanja usluga. S druge strane, Uredba je donesena u skladu s člancima 42. i 308. UEZ-a (sada članci 48. i 352. UFEU-a) koji se odnose na socijalnu sigurnost u kontekstu slobode kretanja radnika i na pravila koja podržavaju politiku Unije za koju ne postoji dostatna pravna osnova.

57. Na toj osnovi ne čini mi se da sadržaj pojma „socijalna pomoć” iz Uredbe na bilo koji način opovrgava prethodni stav naveden u točki 44. gore jer se ta dva pojma ne odnose na ista pitanja. Stoga moram ispitati dva preostala pravna instrumenta koja su istaknuta kako bi se pojasnio pojam „socijalna pomoć”.

4. Usporedba s pojmom „socijalna pomoć” iz Direktive o spajanju obitelji i Direktive o dugotrajnom boravku

58. Nizozemska, austrijska, švedska vlada i vlada Ujedinjene Kraljevine upućuju na članak 7. stavak 1. točku (c) Direktive o spajanju obitelji za koji tvrde da je sličan članku 7. stavku 1. točki (b) Direktive te da ga je Sud protumačio u presudi Chakroun.

59. Direktivom o spajanju obitelji uređuje se pravo na spajanje obitelji koje je državljanima trećih zemalja dano na temelju prava Unije. Njezin je cilj utvrditi uvjete za ostvarenje prava na spajanje obitelji državljana trećih zemalja koji zakonito borave na teritoriju država članica te se njome utvrđuju uvjeti za ostvarenje tog prava<sup>34</sup>. U tom pogledu se člankom 7. stavkom 1. točkom (c) ograničava pravo državljana trećih zemalja koji imaju stabilna i redovita novčana sredstva koja su dovoljna za uzdržavanje i izdržavanje njihovih domaćinstava, „bez pribjegavanja sustavu socijalne pomoći države članice u pitanju”. Poglavljem VI. uređen je ulazak i boravak članova obitelji.

60. U gore navedenoj presudi Chakroun Sud je zaključio da se pojam „socijalna pomoć” iz članka 7. stavka 1. točke (c) Direktive o spajanju obitelji mora tumačiti kao da upućuje na pomoć kojom se nadoknađuje nedostatak stabilnih, redovitih i dostatnih novčanih sredstava, a ne kao da upućuje na pomoć kojom se omogućava zadovoljavanje izvanrednih ili nepredviđenih potreba<sup>35</sup>.

61. Što se tiče *Direktive o dugotrajnom boravku*, na koju ukazuju sud koji je uputio zahtjev i austrijska vlada, ona uređuje ne samo stjecanje statusa osobe s dugotrajnim boravkom u državi članici, nego i boravak u drugim državama članicama na temelju tog statusa i gospodarskih uvjeta koje treba ispuniti s tim u vezi. Člankom 11. stavkom 4. te direktive predviđeno je da države članice mogu ograničiti jednak tretman u pogledu socijalne pomoći i socijalne zaštite na „osnovne oblike pomoći”. U vezi s tim pitanjem, austrijska vlada i sud koji je uputio zahtjev ukazuju na uvodnu izjavu 13.<sup>36</sup>, a austrijska vlada i na presudu Kamberaj<sup>37</sup>.

62. U toj je presudi, u točki 90., Sud zaključio da je cilj Direktive o dugotrajnom boravku promicati integraciju državljana trećih zemalja koji su zakonito i neprekinuto boravili u državama članicama. Potom je u točki 92. naveo da stambeni doplatk predstavlja osnovni oblik socijalne pomoći u smislu članka 11. stavka 4. te direktive, pod uvjetom da je cilj predmetnog davanja osigurati dostojan život onima koji nemaju dovoljno sredstava, u skladu s člankom 34. Povelje Europske unije o temeljnim pravima. Nadalje, u točki 85. presude Kamberaj Sud je zaključio da popis osnovnih oblika pomoći u uvodnoj izjavi 13. nije taksativan.

63. Stoga proizlazi da Direktiva o spajanju obitelji i Direktiva o dugotrajnom boravku potvrđuju stajalište navedeno u točki 44. gore o pojmu „socijalna pomoć” iz Direktive.

34 — Vidjeti članak 1. i poglavlje IV. Direktive o spajanju obitelji.

35 — Točka 49. presude; vidjeti također presudu od 6. prosinca 2012., O i dr. (C-356/11 i C-357/11, t. 73.).

36 — U toj se uvodnoj izjavi navodi: „[š]to se tiče socijalne pomoći, mogućnost ograničavanja pomoći za osobe koje imaju dugotrajno boravište [boravak] na osnovne oblike pomoći mora se tumačiti u smislu da ovaj pojam obuhvaća najmanje pomoć osobama koje primaju minimalnu naknadu, pomoć u slučaju bolesti, trudnoće, pomoći za roditeljstvo i dugotrajnu njegu. U nacionalnom pravu trebali bi se utvrditi načini odobravanja takvih oblika pomoći.”

37 — Presuda od 24. travnja 2012. (C-571/10).

64. Sve tri direktive ukazuju na neprecizan i širok pojam „socijalna pomoć”. Na primjer, kako bi se utvrdilo ima li državljanin treće države stabilna i redovita novčana sredstva, tako da ispunjava pretpostavke za spajanje obitelji na temelju članka 7. stavka 1. točke (c) Direktive o spajanju obitelji, države članice „mogu uzeti u obzir razinu minimalnih nacionalnih primanja i mirovina”. To je također slučaj kod državljanina trećih zemalja koji imaju status osobe s dugotrajnim boravkom i koje žele boraviti u drugoj državi članici na temelju članka 15. stavka 2. točke (a) Direktive o dugotrajnom boravku. Te su odredbe usporedive s člankom 8. stavkom 4. Direktive. Nadalje, članak 11. stavak 1. točka (d) Direktive o dugotrajnom boravku ne razlikuje između socijalnog osiguranja, socijalne pomoći i socijalne zaštite.

65. Iako se Direktiva i druge dvije direktive odnose na različite kategorije osoba i nemaju u cijelosti istovjetnu svrhu i područje primjene<sup>38</sup>, sve one imaju zajednički cilj u vidu uređivanja prava boravka. Osim toga, čini se da se pravila koja se odnose na socijalnu pomoć u sve tri direktive zasnivaju na zajedničkoj želji za zaštitom javnih sredstava. Shodno tome, „socijalnu pomoć” može se shvatiti kao da označava isti pojam u sve tri direktive. Ovo po svemu sudeći odgovara stajalištu Suda s obzirom na to da se u gore navedenoj presudi Chakroun, u vezi s pojmom „socijalna pomoć”, upućuje na točku 29. presude Eind<sup>39</sup> koja se, među ostalim, odnosila na tumačenje Direktive 90/364/EEZ<sup>40</sup>.

66. U odnosu na Direktivu također je relevantno utvrđenje Suda da izraz „sustav socijalne pomoći države članice u pitanju” iz članka 7. stavka 1. točke (c) Direktive o spajanju obitelji obuhvaća socijalnu pomoć koju dodjeljuju javna tijela, neovisno o tome je li riječ o nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini<sup>41</sup>. Ono je sukladno zamisli da davanje mora činiti dio sustava socijalne pomoći.

67. Iz tih razloga zaključujem da je pojam „socijalna pomoć” iz Direktive sličan tom pojmu koji se koristi u drugim dvjema direktivama. Stoga ga treba tumačiti u skladu s tim.

## 5. Međuzaključak

68. Na temelju prethodno iznesenog smatram da definiciju „socijalne pomoći” iz presude Chakroun treba primijeniti na članak 7. stavak 1. točku (b) Direktive. Proizlazi da u smislu te odredbe „socijalna pomoć” upućuje na pomoć koju dodjeljuju javna tijela, neovisno o tome je li riječ o nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, te kojom se nadoknađuje nedostatak stabilnih, redovitih i dostatnih novčanih sredstava, a ne na pomoć kojom se omogućava zadovoljavanje izvanrednih ili nepredviđenih potreba.

69. Iako pitanje je li određeno davanje uređeno Direktivom ne bi trebalo biti odlučujuće u odnosu na pojam „socijalna pomoć” iz članka 7. stavka 1. točke (b) Direktive, to ne znači da Uredba uopće nije relevantna niti da zaključci Suda iz presude Skalka više ne vrijede. Ako davanje predstavlja pomoć na temelju Uredbe, što znači da se pravo temelji na primateljevima potrebama, a ne na doprinosima, to će također biti slučaj u smislu Direktive.

38 — Pravna osnova Direktive o spajanju obitelji je posebna odredba u bivšoj glavi IV. Ugovora o EZ-u, to jest članak 63. stavak 3. točka (a) UEZ-a (sada zamijenjen člankom 79. UFEU-a) pod naslovom „Vize, azil, useljavanje i ostale politike koje se odnose na slobodno kretanje osoba” (sada, nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, uključen u poglavlje II. glave V. Ugovora o FEU-u, preimenovano u „Politike koje se odnose na graničnu kontrolu, azil i useljavanje”). Pravna osnova Direktive o dugotrajnom boravištu [boravku] je članak 63. stavci 3. i 4. UEZ-a.

39 — Presuda od 11. prosinca 2007. (C-291/05, Zb., str. I-10719.).

40 — Direktiva Vijeća 90/364/EEZ od 28. lipnja 1990. o pravu na boravak (SL 1990., L 180, str. 26.).

41 — Presuda Chakroun, t. 45.

70. Nadalje, u presudi Skalka Sud je primijetio da je nadomjesnim dodatkom bio zajamčen egzistencijalni minimum osobama čiji je ukupni dohodak pao ispod određenog zakonskog praga te da je on bio usko povezan sa socijalnom i gospodarskom situacijom u Austriji, pri čemu je uzet u obzir tamošnji životni standard. Trošak financiranja tog dodatka bio je pokriven iz saveznog proračuna, a nisu ga snosili primatelji putem doprinosa. Takvo davanje imalo je stoga „svojestvo socijalne pomoći u mjeri u kojoj mora jamčiti primatelju egzistencijalni minimum u slučaju nedostatne mirovine”<sup>42</sup>.

71. Shodno tome, budući da služi nadoknađivanju nedostatka stabilnih, redovitih i dostatnih novčanih sredstava, a ne samo zadovoljavanju izvanrednih ili nepredviđenih potreba, nadomjesni dodatak mora se smatrati „socijalnom pomoći” iz članka 7. stavka 1. točke (b) Direktive.

### *C – Očitovanja o aspektima koji nisu uključeni u tekst prethodnog pitanja*

72. U slučaju da Sud odluči sudu koji je uputio zahtjev dati daljnje elemente koji mogu biti korisni za donošenje odluke u predmetu pred tim sudom, ustaljena je sudska praksa da na temelju članka 267. UFEU-a Sud može iz teksta prethodnog pitanja i činjenica opisanih u zahtjevu za prethodnu odluku razabrati sve one elemente koji se odnose na tumačenje prava Unije<sup>43</sup>. Nadalje, iako na temelju članka 267. UFEU-a nije zadaća Suda da odlučuje o usklađenosti nacionalnog prava s pravom Unije, on može nacionalnom sudu pružiti elemente koji se odnose na tumačenje prava Unije koji će mu omogućiti da sam odluči o pitanju usklađenosti u cilju donošenja odluke u sporu koji je pred njim pokrenut<sup>44</sup>.

73. Shodno tome, proizlazi da dva pitanja zaslužuju daljnje razmatranje: i. jesu li pravila kao što su ona koja se primjenjuju u glavnom postupku u skladu s Direktivom i ii. predstavlja li plaćanje nadomjesnog dodataka nerazuman teret za austrijski sustav socijalne pomoći.

1. Usklađenost s Direktivom nacionalnog zakonodavstva na temelju kojeg je zakonit boravak preduvjet za pravo na socijalnu pomoć

74. Na početku bih primijetio da se u njemačkoj verziji članka 7. stavka 1. točke (b) Direktive koristi izraz „so dass sie [...] keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen”. To bi se moglo prevesti kao „tako da ne moraju tražiti primanje socijalne pomoći države članice domaćina”, i shodno tome dojam je da je ta odredba sastavljena uže na njemačkom jeziku nego na nekoliko drugih jezičnih verzija. Čini se da ona ukazuje na to da se ništa ne može tražiti od sustava socijalne pomoći države članice domaćina.

75. Takvo bi tumačenje bilo suprotno drugim odredbama Direktive. Naime, člankom 8. stavkom 4. Direktive zahtijeva se individualna ocjena osobnog položaja građanina Unije. Člankom 14. stavkom 2. propisano je da samo ako postoji opravdana sumnja da građanin Unije više ne ispunjava uvjet dostatnih sredstava, kako je utvrđeno člankom 7., država članica domaćin može provjeriti, ne čineći to sustavno, jesu li ispunjeni uvjeti za boravak. Isto tako, člankom 14. stavkom 3. izričito su zabranjene mjere protjerivanja koje bi bile posljedica pukog traženja socijalne pomoći države članice domaćina. U presudi Komisija/Belgija<sup>45</sup>, koja se, među ostalim, odnosila na Direktivu 90/364, Sud je izrazio neslaganje s praksom koja uključuje automatsko protjerivanje kada građani Unije ne mogu do određenog roka pružiti dokaz o dostatnim sredstvima.

42 — Vidjeti t. 24., 26. i 29. presude.

43 — Presude od 8. studenoga 2007., ING. AUER (C-251/06, Zb., str. I-9689., t. 38.), od 28. travnja 2009., Apostolides (C-420/07, Zb., str. I-3571., t. 63.) i od 5. svibnja 2011., McCarthy (C-434/09, Zb., str. I-3375., t. 24.).

44 — Presuda od 26. siječnja 2010., Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, Zb., str. I-635., t. 23. i navedena sudska praksa).

45 — Presuda od 23. ožujka 2006. (C-408/03, Zb., str. I-2647.).



76. Takvo se tumačenje ne može uskladiti ni s preambulom Direktive. Naime, u uvodnoj izjavi 10. ne upućuje se samo na teret, nego na *neproporcionalan* teret. Drugim riječima, gubitak prava boravka ne može se opravdati bilo kakvim teretom, nego samo onima koji u dovoljnoj mjeri otežavaju pravilno funkcioniranje sustava socijalne pomoći države članice domaćina. Naime, države članice moraju tolerirati određeni stupanj financijske solidarnosti između državljanina države članice domaćina i državljanina drugih država članica<sup>46</sup>. U uvodnoj izjavi 16. predviđeni su relevantni kriteriji za određivanje je li građanin Unije nerazuman teret za sustav socijalne pomoći države članice. Ti kriteriji uključuju sljedeće: jesu li poteškoće privremene, trajanje boravka, osobne okolnosti i iznos odobrene pomoći.

77. Njemačka se verzija članka 7. stavka 1. točke (b) Direktive čini iznenađujućom s obzirom na ove primjedbe. Uvjetovanje prava boravka u državi članici time da osoba ne traži socijalnu pomoć lišilo bi u cijelosti gore navedene odredbe Direktive njihove svrhe. Stoga, kako bi se utvrdilo značenje te odredbe, njemačku se verziju mora protumačiti s obzirom na cilj i opću strukturu Direktive. Tekst te odredbe ne može sam za sebe služiti kao jedini temelj za tumačenje te odredbe ili imati prednost u odnosu na ostale jezične verzije<sup>47</sup>.

78. Ovdje je važno primijetiti da članak 51. stavak 1. NAG-a odražava njemačku verziju članka 7. stavka 1. točke (b) Direktive. Na osnovi toga bi se moglo zaključiti da je pravo građana Unije da borave u Austriji uvjetovano time da ne primaju nadomjesni dodatak. Osim toga, u skladu s člankom 292. stavkom 1. ASVG-a, nadomjesni dodatak ograničen je na osobe koje imaju zakonit boravak u Austriji. Tako proizlazi da je učinak tih odredbi isključenje građana Unije koji žele boraviti u Austriji dulje od tri mjeseca (i vjerojatno dok ne ishode stalni boravak na temelju članka 16. Direktive) iz korištenja sustava socijalne pomoći te države članice kao i iz doplatka kao što je nadomjesni dodatak.

79. Ako bi to tumačenje nacionalnog prava bilo točno, o čemu mora odlučiti Oberster Gerichtshof<sup>48</sup>, morao bih se složiti s Komisijom da ovo stavlja građane Unije u nepovoljniji položaj u odnosu na austrijske državljane, koji, kao što austrijska vlada priznaje, imaju prirođeno pravo boraviti u Austriji<sup>49</sup> i stoga lakše ispunjavaju taj uvjet. Iako se predmetnim pravilima ne stvara izravna diskriminacija na temelju državljanstva, čini mi se da ona ipak predstavljaju neizravnu diskriminaciju<sup>50</sup>.

80. No, treba dodati da je Sud u različitim okolnostima zaključio da države članice mogu zahtijevati zakonit boravak prije dodjele socijalne pomoći, ako je takav zahtjev u skladu s pravom Unije<sup>51</sup>. Legitiman je cilj nacionalnog zakonodavstva osigurati istinsku vezu između podnositelja zahtjeva i pogodnosti te nadležne države članice<sup>52</sup>. Nadalje, u članku 70. stavku 4. Uredbe jasno je navedeno da se posebna nedoprinosna novčana davanja stječu u skladu sa zakonodavstvom države članice domaćina.

81. Na temelju Direktive, činilo bi se opravdanim za državu članicu da svoj sustav socijalne pomoći štiti od neaktivnih građana Unije koji još nisu ishodili stalni boravak. Međutim, nasuprot stajalištu njemačke vlade, iz točaka 75. i 76. gore, proizlazi da pravila kojima se pravo boravka uvjetuje nekorištenjem sustava socijalne pomoći države članice domaćina i kojima nije predviđena individualna

46 — Presude od 20. rujna 2001., Grzelczyk (C-184/99, Zb., str. I-6193., t. 44.), i od 15. ožujka 2005., Bidar (C-209/03, Zb., str. I-2119., t. 56.).

47 — Vidjeti u tom smislu presudu od 12. studenoga 1998., Institute of the Motor Industry (C-149/97, Zb., str. I-7053., t. 16. i navedena sudska praksa).

48 — U tom pogledu primjećujem da je sud koji je uputio zahtjev potvrdio da će primanje nadomjesnog dodatka imati negativan utjecaj na pravo boravka.

49 — Vidjeti u tom smislu članak 3. stavak 2. Protokola br. 4 uz Europsku konvenciju o ljudskim pravima.

50 — Vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu Collins (t. 65.), gore navedenu presudu Bidar (t. 53.), presudu od 15. rujna 2005., Ioannidis (C-258/04, Zb., str. I-8275., t. 28.) i presudu od 1. listopada 2009., Gottwald (C-103/08, Zb., str. I-9117., t. 28.).

51 — Vidjeti gore navedenu presudu Martínez Sala (t. 63.), presudu od 7. rujna 2004., Trojani (C-456/02, Zb., str. I-7573., t. 43.), gore navedenu presudu Bidar (t. 37.) i gore navedenu presudu Förster (t. 39.).

52 — Presuda od 21. srpnja 2011., Stewart (C-503/09, Zb., str. I-6497., t. 89.).



ocjena gospodarske sposobnosti građana Unije nisu u skladu s člankom 8. stavkom 4. i člankom 14. stavkom 3. Direktive. Sam zahtjev za socijalnu pomoć ne može *sam po sebi* činiti neproporcionalan teret za sustav socijalne pomoći države članice i dovesti do gubitka prava boravka, što austrijska vlada, dojam je, priznaje. Naime, u presudi Chakroun Sud je iz pojma „socijalna pomoć” isključio pomoć za zadovoljavanje izvanrednih i nepredviđenih potreba. Shodno tome, građanina Unije ne može se kazniti zbog traženja takve pomoći. Međutim, u konačnici je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri može li se nacionalno pravo protumačiti na način da je u skladu s pravom Unije<sup>53</sup>.

2. Predstavlja li plaćanje nadomjesnog dodatka nerazuman teret za austrijski sustav socijalne pomoći

82. Pod pretpostavkom da Sud prihvati moje tumačenje pojma „socijalna pomoć” iz članka 7. stavka 1. točke (b) Direktive, te da se austrijsko pravo može protumačiti na način koji je u skladu s pravom Unije, ostaje pitanje bi li pravo P. Brea na nadomjesni dodatak bilo nerazuman teret za austrijski sustav socijalne pomoći. S obzirom na sadržaj uvodne izjave 16. Direktive, to bi mogao biti slučaj.

83. Sudeći prema činjenicama, P. Brey nema drugih prihoda osim dviju mirovina u iznosu od 1 089,74 eura mjesečno (od kojih je jedna u bruto iznosu). S ovime on mora uzdržavati sebe i svoju suprugu, koja više nema prihoda, te platiti mjesečnu najamninu od 532,29 eura, nakon čega im ostaje najviše 557,45 eura mjesečno za hranu, režije i druge osnovne životne potrebe. To je ispod praga za osnovne životne troškove definiranog u austrijskom zakonodavstvu, a što predstavlja situaciju koju nadomjesni dodatak treba ispraviti i razlog zbog kojeg je P. Brey zatražio mjesečnu isplatu iznosa od 326,82 eura.

84. Budući da je P. Brey umirovljenik, ne čini se da će se njegov teški financijski položaj s vremenom promijeniti niti da je davanje zatraženo kako bi se prevladala izvanredna i nepredviđena teškoća<sup>54</sup>.

85. Zatraženi iznos ne doima se očito neproporcionalan. Međutim, ukupni iznos pomoći može se do odluke austrijskih tijela o oduzimanju dozvole boravka P. Brea povećati do znatnog iznosa.

86. Ne čini se da P. Brey, njemački državljanin ruskog podrijetla, ima osobne veze s Austrijom. Naime, prema navodima suda koji je uputio zahtjev, on se tamo preselio jer je, kako sam tvrdi, u Njemačkoj bio žrtva diskriminacije zbog svojeg podrijetla.

87. Naposljetku, prvotna upravna odluka o odbijanju zahtjeva P. Brea bila je donesena 2. ožujka 2011., prije nego što je on 22. ožujka 2011. primio dozvolu boravka. I sud koji je uputio zahtjev navodi da se par nastanio u Austriji tijekom ožujka 2011. On stoga nije nakupio znatnija razdoblja boravka u Austriji prije podnošenja svojeg zahtjeva. U tim okolnostima se doista čini da P. Brey više ne ispunjava uvjete za zakoniti boravak na temelju članka 7. stavka 1. točke (b) Direktive.

88. Ako se slijede gore navedena razmatranja, čini se na prvi pogled teškim shvatiti kako pojedinac može postati nerazuman teret za financije države članice. No pravila iz Direktive ne bi imala smisla ako se to ne bi moglo zamisliti. S druge strane, da se predmet odnosio na jednokratnu isplatu 326,82 eura, teško bi se moglo govoriti o „nerazumnom teretu”. Nerazumnost leži u činjenici da se isplata nadomjesnog dodatka ponavlja u neodređeno dugom razdoblju, ali P. Brey ne može dokazati nikakvu prethodnu vezu s austrijskim društvom koja bi opravdala te isplate. Situacija bi bila drukčija da je on stvorio osobnu vezu s austrijskim društvom, tako da je primjerice prethodno tamo radio, boravio ili plaćao poreze.

53 — Presuda od 10. travnja 1984., von Colson i Kamann (14/83, Zb., str. 1891., t. 26.).

54 — Gore navedene presude Grzelczyk (t. 45.) i Chakroun (t. 52.).

89. Tako po mojemu mišljenju u vezi s tim pitanjem P. Breyu ne pripada nadomjesni dodatak. Zbog preseljenja u Austriju njegovo je domaćinstvo izgubilo mirovinu koju je njegova supruga primala, kao i druga davanja vezana uz boravak, a na koja je P. Brey možda imao pravo u Njemačkoj. Međutim, ta nesretna okolnost mora se pripisati tome što pravila država članica o socijalnoj pomoći nisu usklađena.

90. U svakom slučaju ne smatram da se pitanje zakonitog boravka P. Brea može u cijelosti obraditi tijekom postupka pred Sudom. S jedne strane, to bi predstavljalo primjenu prava na činjenice. S druge strane, time bi iz sljedećih razloga došlo do zanemarivanja postupka za oduzimanje prava boravka.

91. Austrijska vlada tvrdi da njezina socijalna tijela odlučuju o zakonitosti prava boravka građana Unije kao o zasebnoj stvari, neovisno o činjenici da je od tijela nadležnih za područje useljavanja P. Brey već primio dozvolu boravka. Budući da je zakoniti boravak uvjet za plaćanje nadomjesnog dodatka, vlada tvrdi da socijalna tijela moraju biti u mogućnosti ocijeniti boravi li podnositelj zahtjeva zakonito u Austriji.

92. Smatram da taj argument ne utječe na ovo pitanje.

93. Doduše, dozvola boravka građana Unije samo je deklaratorna<sup>55</sup>. To znači da se pravo boravka može izgubiti ili steći ovisno o tome jesu li uvjeti utvrđeni u članku 7. Direktive ispunjeni u odnosno vrijeme, a ne o tome ima li građanin Unije valjanu dozvolu boravka. U skladu s člankom 53. NAG-a Austrija je iskoristila priliku iz druge alineje članka 8. stavka 3. Direktive da od građana Unije koji podnesu zahtjev za dozvolu boravka zahtijeva da dokažu da ispunjavaju uvjet u vidu dostatnih sredstava. Stoga činjenica da su austrijska tijela izdala dozvolu boravka ukazuje na njihovo stajalište da je u to vrijeme P. Brey imao zakoniti boravak. To je bilo *nakon* prvotne odluke o odbijanju njegova zahtjeva za nadomjesni dodatak. Nadalje, građani Unije nedvojbeno uživaju postupovna jamstva navedena u članku 15. Direktive koja se ne mogu zaobići u okviru postupka kojim se rješava ne samo pravo te osobe na davanje, već i njezino pravo boravka u cjelini.

94. Država članica može smatrati da građanin Unije koji zatraži socijalnu pomoć više ne ispunjava uvjete za svoje pravo boravka i može poduzeti mjere, u granicama koje su postavljene pravom Unije, da opozove dozvolu boravka te osobe. Naime, uvijek postoji prikriveni rizik od gubitka dostatnih sredstava. Tako članak 14. Direktive omogućava državama članicama da nadziru ispunjavaju li građani Unije i dalje uvjete utvrđene u članku 7.<sup>56</sup> Međutim, u takvim je slučajevima Sud zauzeo stajalište da se građani Unije, sve dok zakonito borave u drugoj državi članici na temelju prava Unije, mogu osloniti na pravo Unije, uključujući načelo jednakog postupanja, kako bi primali socijalna davanja, unatoč tome što bi to naknadno moglo ugroziti njihovo pravo boravka<sup>57</sup>.

95. U tom kontekstu valja primijetiti da načelo jednakog postupanja iz članka 24. stavka 1. Direktive nije bezuvjetno. Na temelju članka 24. stavka 2., država članica domaćin može ograničiti pravo na socijalnu pomoć tijekom prva tri mjeseca boravka, osim ako to davanje treba olakšati pristup tržištu rada države članice domaćina<sup>58</sup>. Ne čini se da davanje koje treba dopuniti primateljevu mirovinu olakšava takav pristup. No, prema mojem mišljenju, načelo jednakog postupanja ne doima se izravno relevantnim za pitanje prava na nadomjesni dodatak prema članku 292. stavku 1. ASVG-a. Izgleda da se tom odredbom pravo uvjetuje samo uobičajenim i zakonitim boravkom za koji su, kao što je navedeno u točki 93. gore, austrijska tijela priznala P. Breyu da ga ima.

55 — Vidjeti, među ostalim, presudu od 21. srpnja 2011., Dias (C-325/09, Zb., str. I-6387., t. 48. do 49. i navedena sudska praksa).

56 — Vidjeti u tom smislu gore navedene presude Grzelczyk (t. 42.) i Komisija/Belgija (t. 47. i 50.).

57 — Vidjeti u tom smislu gore navedene presude Grzelczyk (t. 36.), Trojani (t. 40.), Bidar (t. 46.) i Förster (t. 43.).

58 — Presuda od 4. lipnja 2009., Vatsouras i Koupantantz (C-22/08 i C-23/08, Zb., str. I-4585., t. 45.).

96. Da sažmem: sve dok država članica domaćin ne okonča zakonit boravak građanina Unije odlukom koja je u skladu s postupovnim jamstvima utvrđenima osobito u člancima 15., 30. i 31. Direktive, a što ovdje nije slučaj, građanin kao što je P. Brey može se pozivati na pravo Unije tijekom svojeg zakonitog boravka. Takvu se odluku mora donijeti neovisno o pitanju ispunjava li građanin unije uvjet dostatnih sredstava, to jest o pitanju o kojemu je riječ u sporu na području socijalnog prava pred sudom koji je uputio zahtjev.

## V – Zaključak

97. S obzirom na gore izneseno, predlažem da na pitanje koje je uputio Oberster Gerichtshof Sud odgovori na sljedeći način:

„Članak 7. stavak 1. točku (b) Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravak na području države članice, kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktive 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, kako je izmijenjena, treba tumačiti na način da doplatak kao što je nadomjesni dodatak, kako je definiran u članku 292. stavku 1. Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, predstavlja „socijalnu pomoć” u smislu te odredbe Direktive.”