



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

15. rujna 2015.\*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Slobodno kretanje osoba – Građanstvo Unije – Jednako postupanje – Direktiva 2004/38/EZ – Članak 24. stavak 2. – Socijalna pomoć – Uredba (EZ) br. 883/2004 – Članci 4. i 70. – Posebna nedoprinosna novčana davanja – Državljeni jedne države članice koji traže zaposlenje, a borave na području druge države članice – Isključenje – Zadržavanje položaja radnika“

U predmetu C-67/14,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Bundessozialgericht (Savezni sud za socijalne sporove, Njemačka), odlukom od 12. prosinca 2013., koju je Sud zaprimio 10. veljače 2014., u postupku

**Jobcenter Berlin Neukölln**

protiv

**Nazife Alimanovic,**

**Sonite Alimanovic,**

**Valentine Alimanovic,**

**Valentina Alimanovica,**

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, K. Lenaerts, zamjenik predsjednika, A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot i C. Vajda, predsjednici vijeća, E. Levits, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Berger (izvjestitelj), E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund i J. L. da Cruz Vilaça, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Wathelet,

tajnik: M. Aleksejev, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 3. veljače 2015.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za Nazifu Alimanovic, Sonitu Alimanovic, Valentinu Alimanovic i Valentina Alimanovica, D. Mende i E. Steffen, *Rechtsanwälte*,

\* Jezik postupka: njemački

- za njemačku vladu T. Henze i J. Möller, u svojstvu agenata,
- za dansku vladu M. Wolff, u svojstvu agenta,
- za Irsku E. Creedon, A. Joyce i E. McPhillips, u svojstvu agenata, uz asistenciju G. Gilmore, *barrister at Law*,
- za francusku vladu G. de Bergues i R. Coesme, u svojstvu agenata,
- za talijansku vladu G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju F. Varrone, *avvocato dello Stato*,
- za švedsku vladu A. Falk, K. Sparrman, C. Meyer-Seitz, U. Persson i N. Otte Widgren kao i L. Swedenborg, E. Karlsson i F. Sjövall, u svojstvu agenata,
- za vladu Ujedinjene Kraljevine J. Beeko, u svojstvu agenta, uz asistenciju J. Coppel, QC,
- za Europsku komisiju M. Kellerbauer i D. Martin, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 26. ožujka 2015.,

donosi slijedeću

### Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 18. i članka 45. stavka 2. UFEU-a, članaka 4. i 70. Uredbe (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (SL L 166, str. 1. i ispravak SL 2004., L 200, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 160.), kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EU) br. 1244/2010 od 9. prosinca 2010. (SL L 338, str. 35., u daljnjem tekstu: Uredba br. 883/2004), kao i članka 24. stavka 2. 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 (SL L 158, str. 77.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Jobcenter Berlin Neukölln (Zavod za zapošljavanje iz Berlin Neukölln, u daljnjem tekstu: Zavod za zapošljavanje) i Nazife Alimanovic i njezino troje djece Sonite, Valentine i Valentina Alimanovica (zajedno, u daljnjem tekstu: obitelj Alimanovic), u vezi s ukidanjem od strane tog zavoda dodjele davanja u okviru temeljne skrbi (Grundsicherung) predviđene njemačkim zakonodavstvom.

## Pravni okvir

### *Međunarodno pravo*

- 3 U članku 1. Europske konvencije o socijalnoj i medicinskoj pomoći, koju su 11. prosinca 1953. u Parizu potpisali članovi Vijeća Europe i koja je u Saveznoj Republici Njemačkoj na snazi od 1956. (u daljnjem tekstu: Konvencija o pomoći), definirano je načelo nediskriminacije na sljedeći način:

„Svaka od ugovornih strana poduzima mjere kako bi osigurala da državljani drugih ugovornih strana koji sukladno zakonu borave u bilo kojem dijelu državnog područja na koji se Konvencija primjenjuje, i koji nemaju dovoljno sredstava, budu jednako ovlašteni kao i njezini vlastiti državljani pod jednakim uvjetima na socijalnu i medicinsku pomoć [...] predviđenu zakonodavstvom na snazi u tom dijelu državnog područja.“ [neslužbeni prijevod]

- 4 Sukladno članku 16. točki (b) Konvencije o pomoći, „svaka od ugovornih strana obavijestit će glavnog tajnika Vijeća Europe o svakom novom zakonu ili propisu koji još nije naveden u prilogu I. Nakon te obavijesti ugovorna će strana moći istaknuti rezerve u odnosu na primjenu novog zakonodavstva ili propisa na državljane drugih ugovornih strana“ [neslužbeni prijevod]. Rezerva koju je istaknula njemačka vlada 19. prosinca 2011. na temelju te odredbe glasi:

„Vlada Savezne Republike Njemačke ne obvezuje se da će državljanima drugih ugovornih strana, jednako kao vlastitim državljanima i pod istim uvjetima, odobriti davanja predviđena u drugoj knjizi njemačkog Zakonika o socijalnoj sigurnosti [(Sozialgesetzbuch Zweites Buch, u daljnjem tekstu: Knjiga II.)] – Osnovna socijalna zaštita za osobe koje traže zaposlenje, u verziji koja je na snazi u vrijeme podnošenja zahtjeva“.

- 5 Sukladno članku 16. točki (c) Konvencije o pomoći, o toj su rezervi obaviještene stranke te konvencije.

### *Pravo Unije*

Uredba br. 883/2004

- 6 U članku 4. Uredbe br. 883/2004, naslovljenom „Jednakost postupanja“, propisano je:

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

- 7 Članak 70. te uredbe, naslovljen „Opće odredbe“, nalazi se u Glavi III, Poglavlju 9. iste i uređuje „[p]osebna nedoprinosna novčana davanja“. U tom je članku predviđeno:

„1. Ovaj se članak primjenjuje na posebna nedoprinosna novčana davanja koja su stečena na temelju zakonodavstva koje zbog svog osobnog opsega, ciljeva i/ili uvjeta za stjecanje prava ima značajke kako zakonodavstva o socijalnoj sigurnosti navedenog u članku 3. stavku 1., tako i socijalne pomoći.

2. U smislu ovog poglavlja, ‚posebna nedoprinosa novčana davanja‘ znači ona koja:

(a) su namijenjena:

i) stjecanju dopunskog, zamjenskog ili pomoćnog osiguranja za slučaj rizika obuhvaćenih granama socijalne sigurnosti navedenih u članku 3. stavku 1., a koje određenim osobama jamči najniži prihod za osnovne životne troškove s obzirom na gospodarsku i socijalnu situaciju u određenoj državi članici;

ili

ii) samo za posebnu zaštitu invalidnih osoba, usko povezanu s navedenim socijalnim okruženjem osobe u određenoj državi članici,

i

(b) ako se financiranje isključivo izvodi iz obveznog oporezivanja namijenjenog pokrivanju općih javnih troškova, a uvjeti za stjecanje i određivanje davanja ne ovise ni o kakvom doprinosu s obzirom na korisnika. Međutim, davanja koja se stječu kao dodatak doprinosnim davanjima ne smatraju se doprinosnim davanjima samo zbog tog razloga,

i

(c) navedena su u Prilogu X.

3. Članak 7. i druga poglavlja ove glave ne primjenjuju se na davanja navedena u stavku 2. ovog članka.

4. Davanja na koja se odnosi stavak 2. stječu se isključivo u državi članici u kojoj osobe na koje se odnose borave, u skladu s njezinom zakonodavstvom. Takva davanja pruža i snosi ustanova mjesta [boravka].“

8 U Prilogu X. Uredbi br. 883/2004, naslovljenom „Posebna nedoprinosa novčana davanja“ u odnosu na Saveznu Republiku Njemačku predviđena su sljedeća davanja:

„[...]

(b) Davanja za pokrivanje osnovnih troškova života u okviru temeljne skrbi za tražitelje zaposlenja, osim ako, u odnosu na ta davanja, nisu ispunjeni uvjeti za stjecanje prava na privremeni dodatak slijedom primanja davanja za nezaposlenost (članak 24. stavak 1. [Knjige II.]).“

Direktiva 2004/38

9 Sukladno uvodnim izjavama 10., 16. i 21. Direktive 2004/38:

„(10) Osobe koje ostvaruju pravo [boravka] ne bi, međutim, trebale postati nerazuman teret sustavu socijalne pomoći u državi članici domaćinu tijekom prvotnog razdoblja [boravka]. Stoga pravo [boravka] građana Unije i članova njihove obitelji u razdoblju duljem od tri mjeseca mora biti uvjetovano.

[...]

(16) Sve dok nositelji prava [boravka] nisu neprimjeren teret sustavu socijalne pomoći, ne bi smjeli biti protjerani. Stoga mjera protjerivanja ne smije biti automatska posljedica korištenja sustava socijalne pomoći. Država članica domaćin treba preispitati radi li se o privremenim poteškoćama i uzeti u obzir trajanje [boravka], osobne okolnosti i iznos odobrene pomoći, kako bi se vidjelo je li nositelj prava postao neprimjeren teret za sustav socijalne pomoći i tek tada pokrenuti protjerivanje te osobe. Mjere protjerivanja ne primjenjuju se na radnike, samozaposlene osobe i tražitelje zaposlenja, kako je to utvrdio Sud, osim kada je riječ o zaštiti javnog poretka ili javne sigurnosti.

[...]

(21) Međutim, državi članici domaćinu treba prepustiti odluku hoće li drugim građanima Unije, osim radnika ili samozaposlenih osoba ili osoba koje zadržavaju taj status i članovima njihovih obitelji, odobriti socijalnu pomoć tijekom prva tri mjeseca [boravka], odnosno dulje ako je riječ o tražiteljima zaposlenja, te pomoć za uzdržavanje u svrhu školovanja, uključujući strukovno osposobljavanje, prije nego što su ostvarile pravo na stal[an] [boravak].“

10 U članku 7. stavcima 1. i 3. te direktive propisano je:

„1. Svi građani Unije imaju pravo [boravka] na području druge države članice u razdoblju duljem od tri mjeseca ako:

- (a) su radnici ili samozaposlene osobe u državi članici domaćinu; ili
- (b) imaju dostatna sredstva za sebe i članove svoje obitelji da ne postanu teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina tijekom svog [boravka] te su sveobuhvatno zdravstveno osigurani u državi članici domaćinu, [...]

[...]

3. Za potrebe stavka 1. točke (a), građani Unije koji više nisu radnici ili samozaposlene osobe zadržavaju položaj radnika ili samozaposlene osobe ako su:

- (a) privremeno nesposobni za rad zbog bolesti ili nesreće;
- (b) propisno prijavljeni kao nesvojevoljno nezaposleni nakon što su dulje od godinu dana bili zaposleni te su se prijavili kao tražitelji zaposlenja u nadležnom uredu za zapošljavanje;
- (c) propisno prijavljeni kao nesvojevoljno nezaposleni nakon isteka ugovora o radu na određeno vrijeme kraćeg od godinu dana ili tijekom prvih dvanaest mjeseci te su se prijavili kao tražitelji zaposlenja u nadležnom uredu za zapošljavanje. U ovom slučaju položaj radnika se zadržava najmanje šest mjeseci;
- (d) krenuli na strukovno osposobljavanje. Osim ako su nesvojevoljno nezaposleni, za zadržavanje položaja radnika osposobljavanje mora biti povezano s prethodnim zaposlenjem.“

11 Sukladno odredbama članka 14. navedene direktive, naslovljenog „Zadržavanje prava [boravka]“:

„1. Građani Unije i članovi njihove obitelji imaju pravo [boravka] predviđeno člankom 6. tako dugo dok nisu neprimjeren teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina.

2. Građani Unije i članovi njihovih obitelji imaju pravo [boravka] predviđeno člancima 7., 12. i 13. tako dugo dok ispunjavaju uvjete iz tih članaka.

U posebnim slučajevima, ako postoji opravdana sumnja da građani Unije ili članovi njihovih obitelji ne ispunjavaju uvjete iz članaka 7., 12. i 13., države članice mogu provjeriti jesu li ti uvjeti ispunjeni. Takva se provjera ne provodi sustavno.

3. Kad građanin Unije ili član njegove obitelji zatraži socijalnu pomoć države članice domaćina, ne protjeruje se iz države automatski.

4. Odstupajući od stavka 1. i 2. i ne dovodeći u pitanje odredbe Poglavlja VI., mjera protjerivanja se ni u kojem slučaju ne može izreći protiv građanina Unije ili člana njegove obitelji ako:

(a) je građanin Unije radnik ili samozaposlena osoba, ili

(b) je građanin Unije ušao na područje države članice domaćina u potrazi za poslom. U ovom slučaju građanin Unije i članovi njegove obitelji ne mogu biti protjerani tako dugo dok građani Unije mogu pružiti dokaz da i dalje traže posao i da imaju stvarne izgleda za zaposlenje.“

12 U članku 24. iste direktive, naslovljenom „Jednako postupanje“, predviđeno je:

„1. Podložno posebnim odredbama koje su izričito predviđene u Ugovoru i sekundarnom zakonodavstvu, svi građani Unije koji na temelju ove Direktive borave na području države članice domaćina imaju pravo na jednako postupanje kao prema državljanima te države članice unutar okvira Ugovora. Ovo pravo se proširuje i na članove obitelji koji nisu državljanima države članice, a imaju pravo [boravka] ili stalnog [boravka].

2. Odstupajući od stavka 1., država članica domaćin nije dužna odobriti pravo na socijalnu pomoć tijekom prva tri mjeseca [boravka] odnosno tijekom dužeg razdoblja predviđenog člankom 14. stavkom 4. točkom (b), niti je, prije stjecanja prava stalnog [boravka], dužna dodijeliti pomoć za uzdržavanje tijekom školovanja, uključujući strukovno osposobljavanje u obliku studentskih stipendija ili studentskih zajmova osobama koje nisu radnici, samozaposlene osobe, osobama koje zadržavaju taj status i članovima njihovih obitelji.“

#### *Njemačko pravo*

#### Socijalni zakonik

13 U članku 19. bis stavku 1., koji je sadržan u Knjizi I. Socijalnog zakonika, predviđene su dvije glavne vrste davanja osnovnog osiguranja na koje imaju pravo tražitelji zaposlenja, pod ovim uvjetima:

„Na temelju prava iz osnovnog osiguranja za tražitelje zaposlenja mogu se zahtijevati:

1. davanja kojima je cilj uključivanje u rad,

2. davanja kojima je cilj osigurati podmirivanje osnovnih životnih potreba.“

14 U članku 1. Knjige II., naslovljenom „Zadaća i cilj osnovnog osiguranja za tražitelje zaposlenja“, u njegovim stavcima 1. i 3. propisano je:

„(1) Cilj osnovnog osiguranja za tražitelje zaposlenja jest omogućiti njegovim korisnicima da vode život dostojan čovjeka.

[...]

(3) Osnovno osiguranje za tražitelje zaposlenja obuhvaća davanja

1. kojima je cilj ukinuti ili smanjiti stanje potrebe, osobito putem uključivanja u rad i
2. kojima je cilj osigurati podmirivanje osnovnih životnih potreba.“

15 U članku 7. Knjige II., naslovljenom „Korisnici“, predviđeno je:

„(1) Davanja na temelju ove knjige namijenjena su osobama

1. koje su napunile 15 godina, ali još nisu dosegnule dobnu granicu iz članka 7.a,
2. koje su radno sposobne,
3. kojima je potrebna pomoć i
4. uobičajeno borave u Saveznoj Republici Njemačkoj (korisnici sposobni za rad).

Isključeni su:

1. strankinje i stranci koji nisu radnici ni samozaposlene osobe u Saveznoj Republici Njemačkoj i koji ne uživaju pravo na slobodno kretanje na temelju članka 2. stavka 3. Zakona o slobodnom kretanju građana Unije [Freizügigkeitsgesetz/EU, u daljnjem tekstu: Zakon o slobodnom kretanju] kao i članovi njihovih obitelji, tijekom prva tri mjeseca boravka,
2. strankinje i stranci čije se pravo boravka temelji samo na traženju zaposlenja kao i članovi njihovih obitelji,

[...]

Druga rečenica točka 1. ne primjenjuje se na strankinje i strance koji borave u Saveznoj Republici Njemačkoj u skladu s dozvolom boravka izdanom na temelju poglavlja 2. dijela 5. Zakona o pravu boravka [(Aufenthaltgesetz)]. Odredbe iz područja prava boravka ostaju nepromijenjene.

[...]“

16 Članak 8. stavak 1. Knjige II., naslovljen „Radna sposobnost“, glasi:

„Radno je sposobna ona osoba koja, u predvidivoj budućnosti, u uobičajenim uvjetima tržišta rada nije nesposobna zbog bolesti ili invalidnosti obavljati profesionalnu djelatnost najmanje tri sata dnevno.“

17 U članku 9. stavku 1. Knjige II. propisano je:

„Pomoć je potrebna osobi koja na osnovi dohotka ili imovine koju treba uzeti u obzir ne može ili ne može dovoljno osigurati podmirivanje osnovnih životnih potreba i koja potrebnu pomoć ne prima od drugih osoba, osobito ne od članova svoje obitelji ili drugih tijela socijalnih davanja.“

18 Članak 20. Knjige II. sadrži dopunske odredbe o osnovnim životnim potrebama, članak 21. Knjige II. one o dodatnim potrebama, a članak 22. Knjige II. one o potrebama stanovanja i grijanja. Naposljetku, članci 28. do 30. Knjige II. odnose se na davanja za osposobljavanje i uključivanje na tržište rada.

19 Članak 1. Knjige XII. Socijalnog zakonika (u daljnjem tekstu: Knjiga XII.), koji uređuje socijalnu pomoć, glasi:

„Zadaća socijalne pomoći jest omogućiti njezinim korisnicima život dostojan čovjeka. [...]“

20 U članku 21. Knjige XII. predviđeno je:

„Naknade za podmirivanje osnovnih životnih potreba ne isplaćuju se korisnicima davanja na temelju [Knjige II.] koji su sposobni za rad ili zbog njihovih obiteljskih veza. [...]“

Zakon o slobodnom kretanju

21 Područje primjene Zakona o slobodnom kretanju, u verziji koja se primjenjuje na činjenice u glavnom postupku, definirano je u članku 1. toga zakona:

„Ovaj zakon uređuje ulazak i boravak državljana drugih država članica Europske unije (građani Unije) i članova njihovih obitelji.“

22 U članku 2. Zakona o slobodnom kretanju, u odnosu na pravo ulaska i boravka, predviđeno je:

„(1) Građani Unije koji imaju pravo na slobodno kretanje i članovi njihovih obitelji imaju pravo ulaska na savezno područje i boravka na njemu u skladu s odredbama ovog zakona.

(2) Na temelju prava Unije, pravo na slobodno kretanje imaju:

1. građani Unije koji žele boraviti kao radnici, radi traženja zaposlenja ili radi stručnog osposobljavanja.

[...]

5. građani Unije koji ne obavljaju profesionalnu djelatnost, u skladu s uvjetima iz članka 4.,

6. članovi obitelji, u skladu s uvjetima iz članaka 3. i 4.,

[...]

(3) Na pravo radnika ili samozaposlenih osoba iz stavka 1. ne utječe

1. privremena nesposobnost za rad kao posljedica bolesti ili nesreće,

2. nesvojevoljna nezaposlenost prijavljena nadležnom zavodu za zapošljavanje ili prestanak samostalne djelatnosti zbog okolnosti neovisnih o volji samozaposlene osobe, nakon obavljanja djelatnosti dulje od godinu dana,

3. profesionalno osposobljavanje kada postoji veza između osposobljavanja i ranije profesionalne djelatnosti; nije potrebno postojanje veze ako je građanin Unije nesvojevoljno izgubio svoje zaposlenje.

Nesvojevoljno nezaposlene osobe, koje su prijavljene u nadležnom zavodu za zapošljavanje i koje su bile zaposlene manje od godinu dana, zadržavaju pravo iz stavka 1. u trajanju od šest mjeseci.

[...]“

23 U članku 3. Zakona o slobodnom kretanju, koji se odnosi na članove obitelji, propisano je:

„(1) Članovi obitelji građana Unije iz članka 2. stavka 2. točaka 1. do 5. imaju pravo na temelju članka 2. stavka 1. kada spomenutog građanina Unije prate ili mu se pridružuju. To se na članove obitelji građana Unije iz članka 2. stavka 2. točke 5. primjenjuje u skladu s uvjetima iz članka 4.



(2) Članovi obitelji su:

1. bračni drug i srodnici u silaznoj liniji osoba iz članka 2. stavka 2. točaka 1. do 5. i 7., ili njihovi bračni drugovi koji još nisu napunili 21 godinu.
2. srodnici u uzlaznoj ili silaznoj liniji osoba iz članka 2. stavka 2. točaka 1. do 5. i 7. ili njihovih bračnih drugova, podmirivanje čijih osnovnih životnih potreba osiguravaju te osobe ili njihovi bračni drugovi.

[...]"

24 U članku 5. Zakona o slobodnom kretanju o dozvolama boravka i boravišnim iskaznicama, predviđa se:

„(1) Boravišna iskaznica izdaje se odmah i po službenoj dužnosti građanima Unije i članovima njihovih obitelji koji su državljani države članice Europske unije koji imaju pravo slobodnog kretanja na području.

(3) Nadležni ured za strance može zahtijevati da se uvjeti za ostvarivanje prava predviđeni u članku 2. stavku 1. na vjerodostojan način dokažu u roku od tri mjeseca od ulaska na savezno područje. Obavijesti i dokaze koji su potrebni da bi se pravo opravdalo može prilikom administrativnog upisa zaprimiti tijelo nadležno za upis, koje obavijesti i dokaze prosljeđuje nadležnom uredu za strance. [...].

[...]"

### Glavni postupak i prethodna pitanja

- 25 Nazifa Alimanovic, rođena 1966., i njezina djeca Sonita, Valentina i Valentino, rođena 1994., 1998. i 1999., su svi švedski državljani. N. Alimanovic rođena je u Bosni, dok su sva njezina djeca rođena u Njemačkoj.
- 26 Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, a da pritom nije pobliže naveden točan datum ni razlog izbivanja, proizlazi da je obitelj Alimanovic napustila Njemačku tijekom 1999. i otišla u Švedsku te da su se u Njemačku vratili u mjesecu lipnju 2010.
- 27 Dana 1. srpnja 2010. članovima obitelji Alimanovic izdana je boravišna iskaznica na neodređeno vrijeme na temelju članka 5. Zakona o slobodnom kretanju. Nakon dolaska u Njemačku N. Alimanovic i njezina kći Sonita, koje se bile sposobne za rad u smislu njemačkog zakonodavstva, bile su zaposlene, od lipnja 2010. do svibnja 2011., na radnim mjestima u kratkom trajanju ili su dobile ponude za rad u kraćem trajanju od jedne godine.
- 28 U razdoblju od 1. prosinca 2011. do 31. svibnja 2012. N. Alimanovic je za svoju djecu Valentinu i Valentina ostvarila pravo na obiteljske naknade, dok je kao i njena kćer Sonita primila davanja osnovnog osiguranja na temelju Knjige II., i to naknadu za osnovne životne potrebe za dugotrajno nezaposlene osobe naslovljene „Arbeitslosengeld II“ te socijalnu naknadu za korisnike koji nisu sposobni za rad, čiji su korisnici bila druga dva djeteta, Valentina i Valentino (u daljnjem tekstu zajedno: predmetna davanja).
- 29 Prilikom odlučivanja o dodjeli predmetnih davanja za to razdoblje Zavod za zapošljavanje je smatrao da se pravilo o isključenju građana Unije koji traže zaposlenje, predviđeno u članku 7. stavku 1. drugoj rečenici točki 2. Knjige II., ne primjenjuje na obitelj Alimanovic s obzirom na to da su njezini članovi švedski državljani i da se to pravilo ne može primijeniti zbog načela nediskriminacije iz članka 1. Konvencije o pomoći. Naime, u presudi od 19. listopada 2010. Savezni sud za socijalne sporove presudio je da obveza koja za Saveznu Republiku Njemačku proizlazi iz te odredbe, to jest da omogući

državljanima drugih država ugovornica koji uredno borave na cijelom njezinom području i koji nemaju dovoljno sredstava dobivanje pomoći na jednak način kao i vlastitim državljanima, obuhvaća i najniži prihod za osnovne životne troškove iz članka 19. i pratećih članaka Knjige II.

- 30 Međutim, sukladno članku 48. stavku 1. prvoj rečenici Zakonika o socijalnoj sigurnosti, upravni akt valja poništiti s budućim učinkom kada nakon donošenja tog akta dođe do značajne promjene u činjeničnim i pravnim odnosima. Što se tiče dodjele davanja na temelju članka 1. Konvencije o pomoći, u svibnju 2012. izvršena je promjena, nakon rezerve koju je 19. prosinca 2011. izrazila njemačka vlada u odnosu na tu konvenciju. Na toj je osnovi Zavod za zapošljavanje stavio izvan snage odluku o dodjeli svih predmetnih davanja za svibanj 2012.
- 31 Povodom tužbe obitelji Alimanovic Sud za socijalne sporove u Berlinu (Sozialgericht Berlin) poništio je tu odluku te je, među ostalim, presudio da su N. Alimanovic i njezina kći Sonita imale pravo na predmetna davanja osobito na temelju članka 4. Uredbe br. 883/2004 kojom se zabranjuje svaka diskriminacija građana Unije u odnosu na državljane odnosne države članice, u smislu članka 70. te uredbe koji uređuje posebna nedoprinosna novčana davanja, kao što su ona o kojima se raspravlja u postupku koji je pred njim pokrenut.
- 32 U okviru svoje žalbe koja je podnesena sudu koji je uputio zahtjev Zavod za zapošljavanje posebno ističe da davanja za pokrivanje osnovnih troškova života na temelju Knjige II. znače „socijalnu pomoć“ u smislu članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38, što stoga omogućuje da se osobe koje traže zaposlenje isključe iz korištenja tih davanja.
- 33 Sud koji je uputio zahtjev osobito navodi da se, sukladno činjeničnim utvrđenjima Suda za socijalne sporove u Berlinu kojima je vezan, N. Alimanovic i njezina kći Sonita više nisu mogle pozvati na pravo boravka kao radnice na temelju članka 2. Zakona o slobodnom kretanju. Naime, od lipnja 2010. one su bile zaposlene samo na radnim mjestima u kratkom trajanju ili su dobivale samo ponude za rad u kraćem trajanju od jedne godine, a od svibnja 2011. više nisu obavljale nikakvu djelatnost, ni plaćenu ni samostalnu.
- 34 Pozivajući se na presudu Vatsouras i Koupatantze (C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344) taj sud smatra da iz članka 2. stavka 3. druge rečenice Zakona o slobodnom kretanju, u smislu članka 7. stavka 3. točke (c) Direktive 2004/38, proizlazi da ni N. Alimanovic ni njezina kći Sonita više nemaju položaj radnika ili samozaposlene osobe te da ih se zbog toga mora smatrati tražiteljicama zaposlenja u smislu članka 2. stavka 2. točke 1. Zakona o slobodnom kretanju.
- 35 Zbog toga su, na temelju članka 7. stavka 1. druge rečenice točke 2. Knjige II., koji isključuje od korištenja davanja predviđenog tim zakonodavstvom sve osobe čije se pravo boravka opravdava samo traženjem zaposlenja članova njihove obitelji, N. Alimanovic i njezina kći Sonita isključene iz sustava korištenja naknade za osnovne životne potrebe dugotrajno nezaposlenih osoba.
- 36 Sud koji je uputio zahtjev zato postavlja pitanje, s jedne strane, krši li ta odredba Knjige II. načelo nediskriminacije predviđeno u članku 4. Uredbe br. 883/2004.
- 37 S druge strane, taj se sud pita može li se navedenu odredbu Knjige II. smatrati pravilnim prijenosom članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38 u unutarnje pravo ili se, u slučaju da ta odredba prava Unije nije primjenjiva, ista protivi članku 45. stavku 2. UFEU-a, u smislu članka 18. UFEU-a.
- 38 U tim je okolnostima Savezni sud za socijalne sporove odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Primjenjuje li se načelo nediskriminacije iz članka 4. Uredbe br. 883/2004, uz iznimku isključenja izvoza davanja iz članka 70. stavka 4. navedene uredbe, i na posebna nedoprinosna novčana davanja u smislu članka 70. stavka 1. i 2. te uredbe?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, jesu li i, ako jesu, u kojem opsegu, moguća ograničenja načela nediskriminacije iz članka 4. Uredbe br. 883/2004 odredbama nacionalnog zakonodavstva kojima se prenosi članak 24. stavak 2. Direktive 2004/38, prema kojima pristup tim davanjima ne postoji ni u kojem slučaju, ako pravo boravka građanina Unije u drugoj državi članici proizlazi samo iz cilja traženja zaposlenja?
3. Protivi li se članku 45. stavku 2. UFEU-a, u vezi s člankom 18. UFEU-a, nacionalna odredba kojom se građanima Unije koji se kao tražitelji zaposlenja mogu pozivati na korištenje prava slobode kretanja, za vrijeme trajanja prava boravka samo u svrhu traženja zaposlenja i neovisno o vezi s državom članicom domaćinom, bez iznimke uskraćuje socijalno davanje koje služi osiguranju sredstva za osnovne životne potrebe i istodobno olakšava pristup tržištu rada?“

39 Dopisom od 26. studenoga 2014. tajništvo Suda dostavilo je sudu koji je uputio zahtjev presudu Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) te ga je pozvalo da se očituje, u smislu prve točke izreke te presude, o tome ustraje li kod prvog prethodnog pitanja. Rješenjem od 11. veljače 2015., koje je zaprimljeno u tajništvu Suda 19. veljače 2015., Savezni sud za socijalne sporove odlučio je da odustaje od prvog prethodnog pitanja.

## O prethodnim pitanjima

### *O naravi predmetnih davanja*

- 40 Valja podsjetiti da je iz spisa koji je dostavljen Sudu razvidno da sud koji je uputio zahtjev smatra da pravo boravka N. Alimanovic i njezine kćeri Sonite proizlazi iz njihova položaja tražitelja zaposlenja te da je u tom pogledu on vezan činjeničnim utvrđenjima suda prvog stupnja.
- 41 Svojim drugim i trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev postavlja Sudu u bitnom pitanje o usklađenosti, s jedne strane, s člankom 24. stavkom 2. Direktive 2004/38 i, s druge strane, s člankom 18. UFEU-a i člankom 45. stavkom 2. UFEU-a, nacionalnog propisa koji isključuje od korištenja određenih davanja državljane drugih država članica koji imaju položaj tražitelja zaposlenja, pri čemu su ta davanja zajamčena državljanima odnosno države članice koji se nalaze u istom položaju.
- 42 Budući da je utvrđenje naravi predmetnih davanja kao socijalne pomoći ili kao mjera za olakšavanje pristupa tržištu rada neophodno kako bi se odredilo pravilo Unije u odnosu na koje treba procijeniti tu sukladnost, valja provesti to utvrđenje.
- 43 U tom pogledu, dovoljno je navesti da je sud koji je uputio zahtjev kvalificirao predmetna davanja kao „posebna nedoprinosna novčana davanja“ u smislu članka 70. stavka 2. Uredbe br. 883/2004. U tom je smislu naglasio da je cilj navedenih davanja osigurati podmirivanje osnovnih životnih potreba osoba koje to ne mogu učiniti i da se radi o nedoprinosnom davanju koje se ne financira iz poreza. Budući da se navedena davanja spominju u prilogu X. Uredbe br. 883/2004, ona udovoljavaju uvjetima iz članka 70. stavka 2. navedene uredbe i u slučaju kada su obuhvaćene sustavom koji, osim toga, predviđa davanja čiji je cilj olakšati pronalazak zaposlenja.
- 44 Slijedom toga valja dodati, kao što to proizlazi iz sudske prakse Suda, da takva davanja također ulaze u pojam „socijalne pomoći“ u smislu članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38. Naime, taj se pojam odnosi na sve programe pomoći javnih tijela, bilo na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, na koje ima pravo pojedinac koji ne raspolaže dostatnim sredstvima za podmirivanje svojih osnovnih potreba kao ni potreba svoje obitelji i za kojeg iz tog razloga postoji opasnost da će tijekom svojeg boravka u državi članici domaćinu postati teret javnim financijama te države, što bi moglo imati posljedice na opću razinu pomoći koje ta država može dodijeliti (presuda Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, t. 63.).

- 45 Nadalje, u konkretnom slučaju valja utvrditi da, kao što je to naveo nezavisni odvjetnik u točki 72. svojeg mišljenja, prevladavajuća namjena predmetnih davanja jest upravo osiguranje pokrivanja osnovnih životnih troškova potrebnih za život dostojan čovjeka.
- 46 Zbog toga iz tih razmatranja proizlazi da se navedena davanja ne mogu kvalificirati kao financijska davanja za olakšavanje traženja zaposlenja na tržištu rada države članice (vidjeti u tom smislu presudu Vatsouras i Koupatantze, C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344, t. 45.), nego se moraju smatrati socijalnom pomoći u smislu članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38, kao što je to naveo nezavisni odvjetnik u točkama 66. do 71. svojeg mišljenja.
- 47 Slijedom toga nije potrebno odgovoriti na treće prethodno pitanje.

#### *O drugom pitanju*

- 48 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 24. Direktive 2004/38 i članak 4. Uredbe br. 883/2004 tumačiti na način da se protive zakonodavstvu države članice koje isključuje iz korištenja određenih „posebnih nedoprinosnih novčanih davanja“ u smislu članka 70. stavka 2. Uredbe br. 883/2004, koja također znače „socijalnu pomoć“ u smislu članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38, državljane drugih država članica koji traže zaposlenje na području države članice domaćina, pri čemu su ta davanja zajamčena državljanima države članice domaćina koji se nalaze istom položaju.
- 49 U tom pogledu valja najprije podsjetiti da građanin Unije može, što se tiče pristupa socijalnoj pomoći poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, zahtijevati jednako postupanje kao prema državljanima države članice domaćina na temelju članka 24. stavka 1. Direktive 2004/38 samo ako je njegov boravak na području države članice domaćina u skladu s uvjetima Direktive 2004/38 (presuda Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, t. 69.).
- 50 Naime, priznati da se osobe koje nemaju pravo boravka na temelju Direktive 2004/38 mogu pozvati na pravo na socijalnu pomoć pod istim uvjetima koji se primjenjuju na državljane dotične države članice bilo bi protivno cilju spomenute direktive, navedenom u njezinoj uvodnoj izjavi 10., a koji teži tome da se izbjegne da građani Unije koji su državljani drugih država članica postanu neprimjeren teret za sustav socijalne skrbi države članice domaćina (presuda Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, točka 74.).
- 51 Kako bi se utvrdilo može li se odbiti socijalna pomoć, kao što su predmetna davanja, na temelju odstupanja od članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38, valja, dakle, prethodno provjeriti primjenjivost načela jednakog postupanja koje se navodi u članku 24. stavku 1. navedene direktive, a time i zakonitost boravka na području države članice domaćina odnosnog građana Unije.
- 52 Valja navesti da samo dvije odredbe Direktive 2004/38 predviđaju da se tražiteljima zaposlenja koji se nalaze u položaju kao N. Alimanovic i njezina kći Sonita može dodijeliti pravo boravka u državi članici domaćinu na temelju te direktive, i to članak 7. stavak 3. točka (c) i članak 14. stavak 4. točka (b) iste.
- 53 U tom je pogledu u članku 7. stavku 3. točki (c) Direktive 2004/38 predviđeno da radnik koji je propisno prijavljen kao nesvojevoljno nezaposlen nakon isteka ugovora o radu na određeno vrijeme kraće od godinu dana ili tijekom prvih dvanaest mjeseci te koji se prijavio kao tražitelj zaposlenja u nadležnom uredu za zapošljavanje zadržava položaj radnika najmanje šest mjeseci. U tom razdoblju građanin Unije na kojega se to odnosi zadržava svoje pravo boravka u državi članici domaćinu na temelju članka 7. Direktive 2004/38 i stoga se može pozvati na načelo jednakog postupanja zajamčeno u članku 24. stavku 1. navedene direktive.

- 54 Stoga je Sud i presudio u presudi Vatsouras i Koupatantze (C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344, t. 32.) da građani Unije koji su zadržali položaj radnika na temelju članka 7. stavka 3. točke (c) Direktive 2004/38 imaju pravo na socijalnu pomoć, kao što su predmetna davanja, tijekom navedenog razdoblja od najmanje šest mjeseci.
- 55 Međutim, kao što to navodi nezavisni odvjetnik u točki 41. svojeg mišljenja, nije sporno da N. Alimanovic i njezina kći Sonita, koje su zadržale položaj radnika tijekom najmanje šest mjeseci nakon završetka njihova posljednjeg zaposlenja, nisu više imale navedeni položaj u vrijeme kada im je bilo odbijeno pravo na predmetna davanja.
- 56 U odnosu na pitanje može li se na članku 14. stavku 4. točki (b) Direktive 2004/38 temeljiti pravo boravka predviđeno u Direktivi 2004/38 u korist građana Unije koji se nalaze u istom položaju kao N. Alimanovic i njezina kći Sonita, ta odredba propisuje da građanin Unije koji je ušao na područje države članice domaćina u potrazi za poslom ne može biti protjeran iz te države članice tako dugo dok može pružiti dokaz da i dalje traži posao i da ima stvarne izgleda za zaposlenje.
- 57 Iako, prema sudu koji je uputio zahtjev, N. Alimanovic i njezina kći Sonita mogu temeljiti pravo boravka na navedenoj odredbi i nakon isteka razdoblja iz članka 7. stavka 3. točke (c) Direktive 2004/38 u razdoblju koje je predviđeno u članku 14. stavku 4. točki (b) iste i prema kojem imaju pravo na jednako postupanje u odnosu na državljane države članice domaćina u pogledu pristupa socijalnoj pomoći, valja međutim navesti da u takvom slučaju država članica domaćin može utemeljiti svoju odluku na odstupanju od članka 24. stavka 2. te direktive kako bi navedenom građaninu odbila dati zatraženu socijalnu pomoć.
- 58 Naime, iz upućivanja članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38 na članak 14. stavak 4. točku (b) iste izričito proizlazi da država članica domaćin može građaninu Unije koji koristi pravo boravka samo na temelju te potonje odredbe odbiti dati ikakvu socijalnu pomoć.
- 59 U tom pogledu, valja precizirati da, iako je Sud već presudio da Direktiva 2004/38 nalaže da država članica vodi računa o pojedinačnom položaju zainteresirane osobe kada donosi mjeru udaljavanja ili kada utvrđuje da ta osoba predstavlja nerazuman teret za sustav socijalne pomoći tijekom razdoblja njezina boravka (presuda Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, t. 64., 69. i 78.), takvo pojedinačno ispitivanje međutim nije potrebno u slučaju kao što je onaj o kojemu se raspravlja u glavnom postupku.
- 60 Naime, u Direktivi 2004/38, kojom se uspostavlja stupnjevani sustav zadržavanja položaja radnika, koji osigurava pravo boravka i pristup socijalnoj pomoći, vodi se računa o različitim čimbenicima koji obilježavaju pojedinačni položaj svakog podnositelja zahtjeva za socijalnu pomoć i, osobito, trajanje obavljanja ekonomske djelatnosti.
- 61 Međutim, omogućujući zainteresiranim osobama da jasno saznaju svoja prava i obveze, kriterij iz članka 7. stavka 1. Knjige II., tumačen zajedno s člankom 2. stavkom 3. Zakona o slobodnom kretanju, i iz članka 7. stavka 3. točke (c) Direktive 2004/38, to jest u razdoblju od šest mjeseci nakon prestanka obavljanja profesionalne djelatnosti u kojemu je zadržano pravo na socijalnu pomoć, stoga može jamčiti visok stupanj pravne sigurnosti i transparentnosti prilikom dodjele socijalne pomoći u okviru osnovnog osiguranja i biti u skladu s načelom proporcionalnosti.
- 62 Nadalje, kad je riječ o pojedinačnom ispitivanju čiji je cilj sveobuhvatna ocjena tereta koji konkretno predstavlja dodjela davanja u odnosu na sveukupni nacionalni sustav socijalne skrbi, treba istaknuti da se pomoć koja je dodijeljena samo jednom podnositelju zahtjeva teško može kvalificirati kao „nerazuman teret“ za državu članicu u smislu članka 14. stavka 1. Direktive 2004/38, koja bi državu članicu mogla opteretiti ne nakon što je za nju podnesen pojedinačni zahtjev nego nužno na kraju, tek kad se zbroje svi pojedinačni zahtjevi koji su joj bili podneseni.

- 63 Imajući u vidu sve gornje navode, na postavljeno drugo pitanje valja odgovoriti da članak 24. Direktive 2004/38 i članak 4. Uredbe br. 883/2004 treba tumačiti na način da se ne protive zakonodavstvu države članice koje isključuje iz korištenja određenih „posebnih nedoprinosnih novčanih davanja“ u smislu članka 70. stavka 2. Uredbe br. 883/2004, a koja također znače „socijalnu pomoć“ u smislu članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38, državljane drugih država članica koji se nalaze u položaju kao što je onaj iz članka 14. stavka 4. točke (b) navedene direktive, pri čemu su ta ista davanja zajamčena državljanima te države članice koji se nalaze istom položaju.

### **Troškovi**

- 64 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

**Članak 24. 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 i članak 4. Uredbe (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti, kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EU) br. 1244/2010 od 9. prosinca 2010., treba tumačiti na način da se ne protive zakonodavstvu države članice koje isključuje iz korištenja određenih „posebnih nedoprinosnih novčanih davanja“ u smislu članka 70. stavka 2. Uredbe br. 883/2004, a koja također znače „socijalnu pomoć“ u smislu članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38, državljane drugih država članica koji se nalaze u položaju kao što je onaj iz članka 14. stavka 4. točke (b) navedene direktive, pri čemu su ta ista davanja zajamčena državljanima te države članice koji se nalaze istom položaju.**

Potpisi