Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

14. lipnja 2016.*

„Povreda obveze države članice – Koordinacija sustava socijalne sigurnosti – Uredba (EZ) br. 883/2004 – Članak 4. – Jednakost postupanja u području pristupa davanjima iz sustava socijalne sigurnosti – Pravo boravka – Direktiva 2004/38/EZ – Nacionalni propis kojim se odbija priznavanje prava na određene obiteljske naknade i osobni odbitak za dijete državljanima drugih država članica koji nemaju zakonito pravo boravka“

U predmetu C-308/14,

povodom tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a, podnesene 27. lipnja 2014.,

Europska komisija, koju zastupaju D. Martin i M. Wilderspin, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske, koju zastupaju M. Holt i J. Beeko, u svojstvu agenata, uz asistenciju J. Coppel, *QC*,

tuženika,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: A. Tizzano, potpredsjednik Suda, u svojstvu predsjednika prvog vijeća, F. Biltgen, E. Levits, M. Berger (izvjestiteljica) i S. Rodin, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Cruz Villalón,

tajnik: L. Hewlett, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 4. lipnja 2015.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 6. listopada 2015.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: engleski

Presudu

1 Svojom tužbom Europska komisija zahtijeva od Suda da utvrdi da je Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske, tražeći od podnositelja zahtjeva za priznavanje doplatka za djecu ili osobnog odbitka za djecu da u toj zemlji imaju pravo boravka, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 4. Uredbe (EZ) 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (SL 2004., L 166, str. 1. i ispravak u SL 2004., L 200, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 160.).

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba br. 883/2004

2 Članak 1. točke (j) i (z) Uredbe br. 883/2004 sadržava sljedeće definicije:

„U smislu ove Uredbe:

[...]

(j) ‚boravište' znači mjesto gdje osoba uobičajeno boravi;

[...]

(z) ‚obiteljsko davanje' znači sva davanja u naravi ili novčana davanja namijenjena podmirivanju obiteljskih troškova, isključujući predujmove davanja za uzdržavanje i posebne doplatke za rođenje i usvajanje djeteta spomenute u Prilogu I."

3 U članku 3. stavku 1. točki (j) te uredbe predviđa se:

„Ova se Uredba primjenjuje na sve zakonodavstvo s obzirom na sljedeće grane socijalne sigurnosti:

[...]

(j) obiteljska davanja."

4 Članak 4. navedene uredbe naslovljen „Jednakost postupanja" određuje:

„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."

5 U skladu s člankom 11. stavcima 1. i 3. iste uredbe:

„1. Na osobe na koje se primjenjuje ova Uredba, primjenjuje se zakonodavstvo samo jedne države članice. To se zakonodavstvo određuje u skladu s ovom glavom.

[...]

3. Podložno člancima od 12. do 16.:

[...]

(e) na ostale osobe na koje se točke od (a) do (d) ne primjenjuju, primjenjuje se zakonodavstvo države članice boravišta, ne dovodeći u pitanje ostale odredbe ove Uredbe koje joj jamče davanja prema zakonodavstvu jedne ili više država članica."

6 U članku 67. Uredbe br. 883/2004 određuje se:

„Osoba ima pravo na obiteljska davanja u skladu sa zakonodavstvom nadležne države članice, uključujući i davanja za članove svoje obitelji koji borave u drugoj državi članici, kao da borave u prvoj državi članici. [...]"

Uredba (EZ) br. 987/2009

7 Uredba (EZ) br. 987/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. o utvrđivanju postupka provedbe Uredbe (EZ) br. 883/2004 o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (SL 2009., L 284, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5. svezak 2., str. 171.), predviđa u svojem članku 11., naslovljenom „Elementi za određivanje boravišta":

„1. U slučaju razlike u stavovima između ustanova dviju ili više država članica o određivanju boravišta osobe na koju se primjenjuje osnovna uredba, te ustanove suglasno utvrđuju središte interesa dotične osobe na temelju ukupne ocjene svih dostupnih informacija koje se odnose na relevantne činjenice, a mogu uključivati, ako je primjereno:

(a) trajanje i neprekinutost boravka na području dotičnih država članica;

(b) situaciju osobe, uključujući:
   i. narav i posebne značajke djelatnosti koju obavlja, posebno mjesto gdje se ta djelatnost uobičajeno obavlja, stabilnost djelatnosti te trajanje svakog ugovora o radu;
   ii. njezino obiteljsko stanje i obiteljske veze;
   iii. obavljanje bilo kakve neplaćene djelatnosti;
   iv. u slučaju studenta, izvor prihoda;
   v. njezine stambene prilike, posebno koliko su trajne;
   vi. državu članicu u kojoj se pretpostavlja da osoba ima boravište za potrebe oporezivanja.

2. Ako razmatranje raznih kriterija na temelju relevantnih činjenica navedenih u stavku 1. ne dovede do postizanja sporazuma između dotičnih ustanova, smatra se da su, za potrebe utvrđivanja stvarnog boravišta te osobe, odlučne njezine namjere koje proizlaze iz takvih činjenica i okolnosti, a posebno razlozi koji su je naveli da se preseli."

Direktiva 2004/38/EZ

8 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 2004., L 158, str. 77.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42.)., u članku 7. naslovljenom „Pravo [boravka] dulje od tri mjeseca" određuje:

„1. Svi građani Unije imaju pravo boravišta [boraviti] 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 boravišta [boravka] te su sveobuhvatno zdravstveno osigurani u državi članici domaćinu; ili

(c)

— su upisani u privatnu ili javnu ustanovu, ovlaštenu ili financiranu od države članice domaćina na temelju svog zakonodavstva ili upravne prakse, s glavnom svrhom školovanja, uključujući i strukovno osposobljavanje; te

— su sveobuhvatno zdravstveno osigurani u državi članici domaćinu i putem službene izjave ili na drugi jednakovrijedan način, relevantnim nacionalnim tijelima zajamče da imaju dostatna sredstva za sebe i članove svoje obitelji kako tijekom svojeg boravišta [boravka] ne bi postali teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina; ili

(d) su članovi obitelji u pratnji ili su se pridružili građaninu Unije koji ispunjava uvjete iz točke (a), (b) ili (c).

[...]

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.

[...]"

9 Sukladno članku 14. stavcima 1. do 3. te direktive:

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

2. Građani Unije i članovi njihove obitelji imaju pravo boravišta [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."

10 Prema članku 15. stavku 1. te direktive:

„Postupci predviđeni člancima 30. i 31. primjenjuju se po analogiji na sve odluke koje ograničavaju slobodno kretanje građana Unije i članova njihovih obitelji, a nije im svrha zaštita javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja."

11 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 državljani države članice, a imaju pravo boravišta [boravka] ili stalnog boravišta [boravka].

2. Odstupajući od stavka 1., država članica domaćin nije dužna odobriti pravo na socijalnu pomoć tijekom prva tri mjeseca boravišta [boravka] odnosno tijekom dužeg razdoblja predviđenog člankom 14. stavkom 4. točkom (b), niti je, prije stjecanja prava stalnog boravišta [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."

Pravo Ujedinjene Kraljevine

Propisi koji uređuju doplatak za djecu

12 U članku 141. Social Security Contributions and Benefits Act 1992 (Zakon o doprinosima i pravima iz sustava socijalne sigurnosti iz 1992.; u daljnjem tekstu: Zakon iz 1992.), propisano je:

„Osobe koje uzdržavaju jedno ili više djece ili mlađe osobe koje je moguće uzeti u obzir, bilo koji tjedan imaju pravo na doplatak sukladno odredbama ove glave […] za taj tjedan u odnosu na uzdržavano dijete ili mlađu osobu koju je moguće uzeti u obzir."

13 Doplatak propisan člankom 141. Zakona iz 1992. (u daljnjem tekstu: doplatak za djecu) je davanje čija je svrha, među ostalim, djelomična kompenzacija troškova koje snosi osoba s jednim ili više uzdržavane djece. Može se isplaćivati za svako dijete, ali je iznos za prvo dijete viši od iznosa koji se isplaćuje za svako sljedeće dijete. Doplatak za djecu nedoprinosno je univerzalno davanje koje se u pravilu financira iz poreza. Međutim, na podnositelje zahtjeva s višim primanjima primjenjuje se porezna pristojba uslijed čega oni moraju vratiti iznos koji maksimalno odgovara primljenom doplatku.

14 U članku 146. Zakona iz 1992. određuje se:

„1. Tjedna davanja u obliku doplatka za dijete ili mlađu osobu koju je moguće uzeti u obzir, isplaćivat će se samo ako se dotični tijekom tog tjedna nalazio u Velikoj Britaniji.

2. Tjedna davanja u obliku doplatka za djecu osoba može tražiti samo ako se tijekom tog tjedna nalazila u Velikoj Britaniji.

3. Moguće je propisati okolnosti pod kojima će se prema bilo kojoj osobi postupati za potrebe stavaka 1. i 2., kao da se nalazi ili ne nalazi u Velikoj Britaniji."

15 Pravilo br. 23 Child Benefit (General) Regulations 2006 (SI 2006/223) (Opća uredba iz 2006. kojom se uređuje doplatak za djecu; u daljnjem tekstu: Uredba iz 2006.) predviđa:

„1. Za potrebe članka 146. stavka 2. [Zakona iz 1992.] smatrat će se da se osoba ne nalazi u Velikoj Britaniji ako uobičajeno ne boravi u Ujedinjenoj Kraljevini.

2. Stavak 1. ne se primjenjuje na službenike Krune raspoređene u inozemstvu niti na njihove supružnike.

3. Osobe koje se u Velikoj Britaniji nalaze zato što su udaljene, protjerane ili im je na drugi način zakonski zabranjeno boraviti na području druge države članice, treba smatrati kao da redovno borave u Ujedinjenoj Kraljevini.

4. Za potrebe članka 146. stavka 2. [Zakona iz 1992.] smatrat će se da se osoba ne nalazi u Velikoj Britaniji ako zatraži doplatak za djecu počevši od 1. svibnja 2004., a nema pravo boraviti u Ujedinjenoj Kraljevini."

16 Jednake odredbe postoje i za zahtjeve za doplatak za djecu podnesene u Sjevernoj Irskoj. Riječ je, prvo, o članku 142. Social Security Contributions and Benefits (Northern Ireland) Act 1992 (Zakon (Sjeverna Irska) o doprinosima i pravima iz sustava socijalne sigurnosti iz 1992.), čijom se odredbom od podnositelja zahtjeva traži da se tijekom odnosnog tjedna nalazi „u Sjevernoj Irskoj" i, drugo, o pravilu br. 27 Uredbe iz 2006. koje propisuje uvjete slične onima predviđenim u pravilu br. 23 te uredbe glede zahtjeva podnesenih u Velikoj Britaniji.

Propisi koji uređuju osobni odbitak

17 Tax Credits Act 2002 (Zakon o osobnom odbitku iz 2002.) predviđa sustav osobnog odbitka za dijete. Sudeći prema navodima koje je Ujedinjena Kraljevina iznijela u odgovoru na tužbu, taj je sustav uveden kako bi se obiteljske potpore uključilo u porezni i socijalni sustav u sklopu jedinstvenog socijalnog prava, pri čemu on uključuje više već postojećih potpora vezanih uz primanja u korist djece. Taj je zakon donesen u cilju suzbijanja siromaštva među djecom. Osobni odbitak za djecu isplaćuje se osobi ili osobama odgovornim za jedno ili više djece (članak 8. Zakona o osobnom odbitku iz 2002.). Visina tog odbitka vezana je uz primanja dotičnih osoba, pa se davanja razvrstana u razrede isplaćuju ovisno o broju djece u obitelji i to ako primanja te obitelji prelaze određeni prag. Sustav osobnog odbitka zamijenio je raznorazna davanja koja su se isplaćivala korisnicima davanja po osnovi uzdržavane djece, čije su odobravanje i visina ovisili o primanjima podnositelja zahtjeva. Osobni odbitak za djecu je davanje koje se u pravilu financira iz poreza.

18 U članku 3. Zakona o osobnom odbitku iz 2002., naslovljenom „Zahtjevi", predviđa se:

„[...]

3. Zahtjev za osobni odbitak mogu podnijeti
   (a) zajednički članovi bračnog ili izvanbračnog para koji oboje imaju najmanje šesnaest godina i nalaze se u Ujedinjenoj Kraljevini, ili
   (b) osoba koja ima najmanje šesnaest godina i nalazi se u Ujedinjenoj Kraljevini, ali nema pravo podnijeti zahtjev sukladno točki (a) (zajedno s drugom osobom).

[...]

7. Moguće je propisati okolnosti pod kojima će se prema nekoj osobi za potrebe ovog dijela postupati kao da se nalazi ili ne nalazi u Ujedinjenoj Kraljevini."

19 Pravilo br. 3 Tax Credits (Residence) Regulations 2003 (SI 2003/654) (Uredba o osobnom odbitku (boravište) iz 2003.), određuje:

„1. Za potrebe dijela 1. Zakona o osobnom odbitku iz 2002., smatrat će se da se osoba ne nalazi u Ujedinjenoj Kraljevini ako redovno ne boravi u Ujedinjenoj Kraljevini.

[...]

4. Za potrebe osobnog odbitka zaposlenih osoba, smatrat će se da osoba uobičajeno boravi u Ujedinjenoj Kraljevini ako ondje ostvaruje svoja prava kao radnik u smislu Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1612/68 [od 15. listopada 1968. o slobodi kretanja radnika unutar Zajednice (SL 1968., L 257, str. 2.), kako je izmijenjena Direktivom br. 2004/38] ili Uredbe Komisije (EEZ) br. 1251/70 [od 29. lipnja 1970. o pravima radnika na ostanak na području države članice nakon što su u toj državi bili zaposleni (SL 1970., L 142, str. 24.)] ili ako ima pravo boraviti u Ujedinjenoj Kraljevini na temelju [Direktive 2004/38].

5. Za potrebe dijela 1. Zakona o osobnom odbitku iz 2002., smatrat će se da se osoba ne nalazi Ujedinjenoj Kraljevini ako
   (a) podnese zahtjev za osobni odbitak za dijete […] počevši od 1. svibnja 2004.; i
   (b) nema pravo boraviti u Ujedinjenoj Kraljevini."

Immigration Act 1971

20 Sukladno članku 2. Immigration Acta 1971 (Zakon o useljavanju iz 1971.):

„Prijava boravišta u Ujedinjenoj Kraljevini

1. Sukladno odredbama ovog zakona, osoba ima pravo boraviti u Ujedinjenoj Kraljevini

(a) ako je britanski građanin; ili

(b) ako je građanin Commonwealtha koji
   i. je neposredno prije stupanja na snagu British Nationality Acta 1981 [(Zakon o britanskom državljanstvu iz 1981.)] bio građanin Commonwealtha koji je imao pravo boraviti u Ujedinjenoj Kraljevini na temelju članka 2. stavka 1. točke (d) ili članka 2. stavka 2. ovog zakona u tekstu koji je tada bio na snazi; i
   ii. u međuvremenu nije prestao biti građanin Commonwealtha. […]"

Predsudski postupak

21 Nakon što je primila brojne pritužbe državljana drugih država članica koji borave u Ujedinjenoj Kraljevini koji su se žalili na to da su im nadležna britanska tijela odbila priznati pravo na određena socijalna davanja s obrazloženjem da ne uživaju pravo boravka u toj državi članici, Komisija je 2008. godine toj državi članici uputila zahtjev za pojašnjenje.

22 Ujedinjena Kraljevina je u dopisima od 1. listopada 2008. i 20. siječnja 2009. potvrdila da se prema nacionalnom zakonodavstvu smatra da, dok pravo boravka u Ujedinjenoj Kraljevini pripada svim državljanima te države članice, državljani drugih država članica u određenim okolnostima ne uživaju to pravo. Ujedinjena Kraljevina smatra da ta restrikcija ima podlogu u pojmu „prava boravka" u smislu

Direktive 2004/38 i u ograničenjima tog prava predviđenim tom direktivom, posebno u pogledu zahtjeva da osobe koje nisu ekonomski aktivne raspolažu dostatnim sredstvima za sebe i članove svoje obitelji kako ne bi postali neprimjeren teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina.

23 Komisija je 4. lipnja 2010. Ujedinjenoj Kraljevini uputila pismo opomene u pogledu odredbi njezina zakonodavstva koje propisuju da podnositelji zahtjeva, da bi mogli ostvarivati pravo na određena davanja, moraju, kao preduvjet da bi se moglo smatrati da uobičajeno borave u Ujedinjenoj Kraljevini, ondje imati pravo boravka (u daljnjem tekstu: kriterij prava boravka).

24 U dopisu od 30. srpnja 2010. Ujedinjena Kraljevina je odgovorila na pismo opomene ističući da njezin nacionalni sustav nije diskriminatoran i da je kriterij prava boravka opravdan kao proporcionalna mjera kojom se želi osigurati da se ta davanja isplaćuju osobama koje su dovoljno integrirane u Ujedinjenoj Kraljevini.

25 Komisija je 29. rujna 2011. dala obrazloženo mišljenje na koje je Ujedinjena Kraljevina odgovorila u dopisu od 29. studenoga 2011.

26 Budući da nije bila zadovoljna tim odgovorom, Komisija je odlučila podnijeti predmetnu tužbu.

O tužbi

Predmet tužbe

27 Imajući u vidu presudu od 19. rujna 2013., Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), Komisija je odlučila svoju tužbu ograničiti na doplatak za djecu i osobni odbitak za dijete (u daljnjem tekstu: predmetna socijalna davanja), isključujući „posebna nedoprinosna novčana davanja” koja su se također spominjala u obrazloženom mišljenju, a mogu se sukladno toj presudi Suda smatrati „socijalnom pomoći” u smislu članka 7. stavka 1. točke (b) Direktive 2004/38.

Meritum

Argumentacija stranaka

28 Glavni prigovor koji Komisija iznosi protiv Ujedinjene Kraljevine tiče se činjenice da je ta država, tražeći od podnositelja zahtjeva za predmetna socijalna davanja da zadovolji kriterij prava boravka da bi ga se tretiralo kao osobu koja uobičajeno boravi u toj državi članici, dodala uvjet koji se ne navodi u Uredbi br. 883/2004. Smatra da taj uvjet osobe koje ga ne ispunjavaju ostavlja bez zaštite predviđene zakonodavstvom u području socijalne sigurnosti u jednoj od država članica, dok se tom uredbom željela osigurati upravo takva zaštita.

29 Komisija ističe da se sukladno članku 11. stavku 3. točki (e) Uredbe br. 883/2004 na osobu koja nije ekonomski aktivna u načelu primjenjuje zakonodavstvo države članice u kojoj ima boravište. Shodno tomu, članak 1. točka (j) te uredbe definira „boravište” u smislu te uredbe kao mjesto gdje osoba uobičajeno boravi, a pojam „uobičajeno boravište” ima autonomno značenje u pravu Unije.

30 Komisija smatra da prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, osobito prema točki 29. presude od 25. veljače 1999., Swaddling (C-90/97, EU:C:1999:96), taj pojam označava mjesto gdje se nalazi uobičajeno središte interesa pojedine osobe. Kod određivanja središta interesa treba osobito uzeti u obzir obiteljsku situaciju radnika, razloge koji su ga naveli da se preseli, trajanje i stalnost njegova boravka, činjenicu ima li eventualno stalno zaposlenje te namjeru radnika, kako proizlazi iz svih relevantnih okolnosti.

31 Konkretno Komisija smatra da to mjesto treba određivati prema činjeničnim okolnostima i situaciji dotičnih osoba, neovisno o njihovu pravnom statusu u državi članici domaćinu i o činjenici imaju li pravo boravka na njezinu području, primjerice na temelju Direktive 2004/38. Shodno tomu tvrdi da Uredba br. 883/2004 pojmu „boravište" daje specifično značenje koje nema veze sa značenjem koje se tom pojmu daje u drugim aktima Unije ili u nacionalnom pravu, te da on nije podvrgnut nikakvim zakonskim preduvjetima.

32 Ističe da svrha članka 11. Uredbe br. 883/2004 nije usklađivanje materijalnog prava država članica nego uspostava sustava kolizijskih pravila čija je posljedica da se nacionalnom zakonodavcu oduzima ovlast određivanja uvjeta i dosega primjene vlastitog nacionalnog zakonodavstva u tom području. Taj sustav dakle ima cilj, prvo, osigurati primjenu samo jednog sustava socijalne sigurnosti i, drugo, spriječiti da osobe na koje se primjenjuje Uredba br. 883/2004 ostanu bez zaštite u području socijalne sigurnosti zbog toga što ne postoji zakonodavstvo koje se na njih primjenjuje.

33 Podredno, Komisija tvrdi da je Ujedinjena Kraljevina, propisujući uvjet za ostvarivanje prava na određena socijalna davanja koji njezini vlastiti državljani automatski ispunjavaju, kao što je to kriterij prava boravka, proizvela situaciju u kojoj postoji izravna diskriminacija prema državljanima drugih država članica te je time povrijedila članak 4. Uredbe br. 883/2004.

34 Komisija navodi da je Ujedinjena Kraljevina tijekom predsudskog postupka promijenila mišljenje, tvrdeći najprije da kriterij prava boravka nije jedan od čimbenika koje treba provjeriti kod utvrđivanja ima li osoba uobičajeno boravište u toj državi članici, a potom da se radi o posebnom uvjetu uobičajenog boravišta koji je diskriminatoran ali opravdan.

35 U tom pogledu Komisija, oslanjajući se na mišljenje nezavisne odvjetnice u predmetu u kojem je donesena presuda od 13. travnja 2010., Bressol i dr. (C-73/08, EU:C:2010:181), smatra da kriterij prava boravka predstavlja izravnu diskriminaciju na temelju državljanstva jer se radi o uvjetu koji se primjenjuje samo na strance, s obzirom na to da britanski državljani koji borave u Ujedinjenoj Kraljevini automatski ispunjavaju taj uvjet.

36 Osim toga, čak ako bi i trebalo prihvatiti da kriterij prava boravka dovodi samo do neizravne diskriminacije, kako to tvrdi Ujedinjena Kraljevina, ta država prema mišljenju Komisije nije pružila nikakav argument iz kojeg bi se dalo zaključiti da je dotično nezakonito postupanje primjereno i proporcionalno u odnosu na cilj koji se želi postići tim nacionalnim zakonodavstvom, a to je osigurati postojanje istinske veze između osobe koja traži davanje i države članice domaćina.

37 Nadalje, Komisija osporava argument koji je iznijela Ujedinjena Kraljevina, a prema kojem osobe koje nisu ekonomski aktivne ne bi smjele postati teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina, osim ako te osobe nemaju dovoljan stupanj povezanosti s tom državom. Komisija priznaje da se država članica domaćin želi uvjeriti u postojanje veze koju podnositelj zahtjeva za davanje održava s tom državom članicom, ali je kod davanja iz socijalnog osiguranja sam zakonodavac Unije odredio načine provjere postojanja te veze kroz Uredbu br. 883/2004 – dakle, u konkretnom slučaju na temelju kriterija uobičajenog boravišta – a da države članice pritom ne mogu mijenjati odredbe te uredbe niti dodavati dodatne zahtjeve.

38 Ujedinjena Kraljevina u odgovoru na tužbu osporava glavni prigovor koji je iznijela Komisija, pozivajući se među ostalim na presudu od 19. rujna 2013., Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, t. 44.), u kojoj je Sud, nakon što je odbio argumente identične onima koje Komisija iznosi u ovom predmetu, zaključio da se „u načelu, ništa ne protivi tome da dodjela socijalnih davanja ekonomski neaktivnim građanima Unije bude uvjetovana ispunjavanjem pretpostavki za uživanje prava zakonitog boravišta u državi članici domaćinu".

39 Ujedinjena Kraljevina pojašnjava da je Sud također zaključio da članak 70. stavak 4. Uredbe br. 883/2004, koji – poput njezina članka 11. – predviđa „kolizijsko pravilo" čiji je cilj izbjegavanje istovremene primjene više nacionalnih zakonodavstava na isti slučaj i sprečavanje situacije u kojoj bi osobe na koje se ta uredba primjenjuje ostale bez zaštite u području socijalne sigurnosti jer ne postoji zakonodavstvo koje bi se na njih primijenilo, nema za cilj odrediti materijalne pretpostavke za postojanje prava na predmetna socijalna davanja, odnosno posebna nedoprinosna novčana davanja, tako da je načelno na zakonodavstvu svake države članice da odredi te uvjete. Ujedinjena Kraljevina tvrdi da se ista argumentacija primjenjuje i na kolizijsko pravilo iz članka 11. Uredbe br. 883/2004 koje ima istu funkciju kao članak 70. stavak 4. te uredbe, koji se konkretno odnosi na posebna nedoprinosna novčana davanja u svrhu određivanja zakonodavstva koje se primjenjuje na podnositelja zahtjeva.

40 Kada je riječ o prigovoru koji Komisija iznosi podredno, kako je izložen u točki 33. ove presude a tiče se postojanja izravne diskriminacije, Ujedinjena Kraljevina tvrdi da on nije spomenut u obrazloženom mišljenju koje joj je Komisija poslala tijekom predsudskog postupka te da se prvi put pojavljuje u tužbi, zbog čega bi ga Sud trebao proglasiti nedopuštenim.

41 Nadalje, ta država članica tvrdi da je Sud već u više navrata presudio da se od državljana Europske unije koji nisu ekonomski aktivni opravdano može tražiti da pruže dokaz o tome da imaju pravo boravka kako bi mogli ostvariti davanja iz sustava socijalne sigurnosti, te da je zakonodavac Unije u Direktivi 2004/38 državi članici domaćinu izričito dopustio da svoju intervenciju podredi takvom uvjetu kako ti građani ne bi postali neprimjeren teret sustavu socijalne pomoći tih država. Smatra da načelo jednakosti postupanja iz članka 4. Uredbe br. 883/2004 treba sagledavati u svijetlu tog zahtjeva.

42 Na kraju, Ujedinjena Kraljevina ističe da je provjera kriterija prava boravka samo jedan od triju kumulativnih uvjeta koji se moraju ispuniti da bi se moglo smatrati da se podnositelj zahtjeva „nalazi" u Ujedinjenoj Kraljevini u smislu nacionalnog zakonodavstva. Tvrdi da se preostala dva uvjeta, to jest prisutnost na državnom području i uobičajeno boravište, mogu ispuniti neovisno o državljanstvu podnositelja zahtjeva, tako da britanski državljanin ne ispunjava automatski uvjet vezan uz činjenicu da „se nalazi" u Ujedinjenoj Kraljevini, koji otvara pravo na predmetna socijalna davanja.

43 Ujedinjena Kraljevina priznaje da će te uvjete lakše zadovoljiti njezini vlastiti državljani nego državljani drugih država članica te da se radi o mjeri koja je neizravno diskriminatorna. Međutim, pozivajući se na razmatranja Suda iz točke 44. presude od 19. rujna 2013., Brey (C-140/12, EU:C:2013:565) koja se tiču sličnog konteksta, ta država članica tvrdi da je mjera objektivno opravdana potrebom zaštite javnih financija, jer se predmetna socijalna davanja ne financiraju iz doprinosa korisnika već iz poreza. Osim toga, ništa ne navodi na to da bi ta mjera bila disproporcionalna za postizanje željenog cilja u smislu pretpostavki izloženih u točkama 71. do 78. te presude Suda.

44 Komisija u replici vezano uz glavni prigovor navodi da se presuda od 19. rujna 2013., Brey (C-140/12, EU:C:2013:565) ticala samo primjene Direktive 2004/38 na posebna nedoprinosna novčana davanja, pri čemu ta davanja imaju istovremeno karakteristike socijalne pomoći i socijalne sigurnosti, dok se u predmetnom slučaju radi o dvije obiteljske naknade u smislu članka 3. stavka 1. točke (j) Uredbe br. 883/2004, dakle o pravim davanjima iz sustava socijalne sigurnosti na koja se Direktiva 2004/38 ne primjenjuje. S tim u vezi Komisija naglašava da u točki 44. navedene presude postoji problem razlike u prijevodima između engleske i njemačke verzije jer se u prvoj koristi izraz „*social security benefits*" („davanja iz sustava socijalne sigurnosti") dok se u drugoj, koja je vjerodostojna verzija, rabi širi pojam „ *Sozialleistungen*" („socijalna davanja").

45 Nadalje, Komisija ističe da zakonodavstvo Ujedinjene Kraljevine, umjesto da potiče slobodu kretanja građana Unije, što je cilj koji je u pozadini Unijina zakonodavstva u području koordinacije sustava socijalne sigurnosti, ono je priječi uvodeći prepreku toj slobodi, poprimajući oblik diskriminacije na

temelju državljanstva. Tvrdi da to ima za posljedicu da osoba ne može ostvariti pravo na predmetna socijalna davanja ni u državi iz koje dolazi, u kojoj više nema uobičajeno boravište, niti u državi domaćinu ako u ondje ne uživa pravo boravka.

46 Konačno, kada je riječ o podredno istaknutom prigovoru, Komisija osporava tumačenje koje Ujedinjena Kraljevina daje u pogledu kolizijskog pravila iz članka 11. Uredbe br. 883/2004, navodeći da iz presude od 19. rujna 2013., Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), proizlazi da se načelo na temelju kojeg države članice mogu opravdano propisati ograničenja da bi izbjegle da građanin Unije kojeg primaju ne postane neprimjeren teret njihovu sustavu socijalne pomoći, odnosi samo na socijalnu pomoć te da ne obuhvaća davanja iz sustava socijalne sigurnosti.

47 Osim toga, što se tiče bilo kakvog opravdanja uvjeta vezanog uz kriterij prava boravka, Komisija ističe da Ujedinjena Kraljevina ne daje nikakav dokaz o njegovoj proporcionalnosti u odnosu na cilj koji se želi postići nacionalnim zakonodavstvom. Tvrdi da je test ima li neka osoba „pravo boraviti", odnosno provjera kriterija „prava boravka", automatski mehanizam koji sustavno i neizbježno podnositelje zahtjeva koji ne ispunjavaju te kriterije priječi u ostvarivanju tih davanja, bez obzira na njihove osobne prilike i mjeru u kojoj su plaćali poreze i uplaćivali doprinose za socijalno osiguranje u Ujedinjenoj Kraljevini. Taj mehanizam stoga ne omogućuje složeno pojedinačno ocjenjivanje koje Sud traži od država članica domaćina u skladu s presudom od 19. rujna 2013., Brey (C-140/12, EU:C:2013:565).

48 U odgovoru na repliku Ujedinjena Kraljevina ustraje na činjenici da je njezino pravo mjerodavno na temelju kolizijskog pravila predviđenog u Uredbi br. 883/2004 i da osoba čije se uobičajeno boravište nalazi na njezinu državnom području može unatoč svemu ne imati pravo na predmetna socijalna davanja.

49 Što se tiče razlika između jezičnih verzija presude od 19. rujna 2013., Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), Ujedinjena Kraljevina tvrdi da je izraz „*social benefits*" širi od izraza „*social security benefits*" i da, iako se Sud u toj presudi odlučio za prvi umjesto za drugi izraz u verzijama na francuskom i njemačkom jeziku, ta okolnost proširuje područje primjene načela navedenog u točki 44. te presude, koje uključuje i davanja iz sustava socijalne sigurnosti. Ta država članica tvrdi da iz navedene presude ni u kojem slučaju ne proizlazi da se razmatranja Suda odnose isključivo na posebna nedoprinosna novčana davanja, što je uostalom i potvrđeno u presudi od 11. studenoga 2014., Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358).

50 Ujedinjena Kraljevina dalje navodi da je teško zamisliti da države članice ne bi bile dužne isplaćivati posebna nedoprinosna novčana davanja, kojima se osigurava minimalni prihod za život, građanima Unije koji nemaju pravo boravka, dok bi im s druge strane bile obvezne isplaćivati davanja kao što su predmetna socijalna davanja koja nadilaze osiguravanje minimalnog prihoda za život, uzevši u obzir činjenicu da potonja davanja, s obzirom da se financiraju iz poreza, mogu usto predstavljati neprimjeren teret za javne financije države članice domaćina u smislu presude od 19. rujna 2013., Brey (C-140/12, EU:C:2013:565).

51 Ujedinjena Kraljevina dodaje da predmetna socijalna davanja u svakom slučaju imaju tipične osobine socijalne pomoći, iako to nije uvjet koji se traži da bi se načelo utvrđeno u presudi od 19. rujna 2013., Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), koje se tiče „socijalnih davanja" općenito, primjenjivalo i na predmetna socijalna davanja. Ta država članica tvrdi da je Sud u presudi od 11. studenoga 2014., Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), potvrdio da se jedino građani Unije koji nisu ekonomski aktivni, a čiji boravak zadovoljava uvjete iz članka 7. stavka 1. točke (b) Direktive 2004/38, mogu u kontekstu pristupa socijalnim davanjima pozvati na pravo na jednako postupanje u odnosu na državljane države članice domaćina.

52 Konačno, ta država članica tvrdi da je Komisija, navodeći prvi put u svojoj replici da je kriterij prava boravka „automatski mehanizam" koji ne daje mogućnost ocjenjivanja okolnosti konkretnog slučaja kako to traži Sud u presudi od 19. rujna 2013., Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), iznijela novi prigovor koji stoga sukladno članku 127. Poslovnika Suda treba proglasiti nedopuštenim.

53 U tom pogledu, Ujedinjena Kraljevina također tvrdi da je pogrešno shvaćanje funkcioniranja kriterija prava boravka kako ga Komisija predstavlja u novom prigovoru. Navodi da upravna služba koja upravlja predmetnim socijalnim davanjima u praksi prilikom razmatranja je li neka osoba koristila socijalnu pomoć, uzima u obzir, među ostalim podacima, informacije koje pruža Department for Work and Pensions (Odjel za rad i mirovine). Navedene informacije toj službi omogućuju da utvrdi ima li podnositelj zahtjeva pravo boravka u Ujedinjenoj Kraljevini i, shodno tomu, može li ostvarivati predmetna socijalna davanja. Ako nije moguće utvrditi ima li podnositelj zahtjeva pravo boravka, pristupa se pojedinačnoj procjeni njegovih osobnih prilika, uključujući u pogledu socijalnih doprinosa koje je platio, te činjenice traži li aktivno posao i ima li realnu mogućnost zapošljavanja.

Ocjena Suda

– Kvalifikacija predmetnih socijalnih davanja

54 U cilju ispitivanja osnovanosti predmetne tužbe zbog povrede obveze, važno je prethodno utvrditi treba li predmetna socijalna davanja kvalificirati kao „socijalnu pomoć" ili kao „davanja iz sustava socijalne sigurnosti".

55 S tim u vezi treba podsjetiti da se tužba zbog povrede obveze tiče doplatka za djecu (*child benefit*) i osobnog odbitka za dijete (*child tax credit*), dakle dvaju novčanih davanja kojima je cilj pridonijeti pokrivanju troškova obitelji i koji se ne financiraju doprinosima korisnika već obveznom poreznom pristojbom.

56 Ujedinjena Kraljevina nije unijela nijedno od tih davanja u Prilog X. Uredbi br. 883/2004, a među strankama je nesporno da se ne radi o posebnim nedoprinosnim novčanim davanjima u smislu članka 70. te uredbe.

57 Kada je riječ o doplatku za djecu, iz članka 141. Zakona iz 1992. proizlazi da svaka osoba koja uzdržava barem jedno dijete ima pravo na tjedni doplatak za svako dijete sukladno odredbama tog zakona.

58 Nesporno je da doplatak za djecu predstavlja socijalno davanje čija je svrha, među ostalim, kompenzirati dio troškova koje mora snositi osoba s jednim ili više uzdržavane djece. Načelno govoreći, radi se o univerzalnom davanju koje se odobrava svakoj osobi na njezin zahtjev. Međutim, podnositelji zahtjeva koji imaju visoka primanja dužni su u sklopu svojih poreznih obveza vratiti iznos u visini koja maksimalno odgovara iznosu primljenog davanja.

59 Kada je riječ o osobnom odbitku za dijete, također je nesporno da se radi o novčanom davanju koje se isplaćuje svakoj osobi koja uzdržava jedno ili više djece, a iznos mu varira ovisno o obiteljskim primanjima, broju uzdržavane djece i drugim čimbenicima koji se tiču osobnih prilika dotične obitelji. Unatoč svojem nazivu, osobni odbitak za dijete predstavlja iznos koji nadležno upravno tijelo periodički isplaćuje korisnicima te izgleda da je povezan s njihovim svojstvom poreznih obveznika. To je davanje zamijenilo niz dopunskih davanja koja su isplaćivana podnositeljima zahtjeva za različite doplatke za uzdržavanje po osnovi uzdržavane djece, koja nisu bila vezana uz ostvarena primanja te im je opći cilj bilo suzbijanje siromaštva među djecom.

60 Prema sudskoj praksi Suda, davanja koja se automatski priznaju obiteljima koje ispunjavaju određene objektivne kriterije, posebno u pogledu veličine obitelji, njezinih prihoda i kapitalnih resursa, bez ikakvog pojedinačnog i diskrecijskog ocjenjivanja osobnih potreba, i čiji je cilj kompenzirati obiteljske

troškove, treba smatrati davanjima iz sustava socijalne sigurnosti (vidjeti u tom smislu, među ostalim, presude od 16. srpnja 1992., Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, t. 22., i od 10. listopada 1996., Hoever i Zachow, C-245/94 i C-312/94, EU:C:1996:379, t. 27.).

61 Primjena kriterija spomenutih u prethodnoj točki ove presude na predmetna socijalna davanja znači da ta davanja treba kvalificirati kao „davanja iz sustava socijalne sigurnosti" u smislu članka 3. stavka 1. točke (j) Uredbe br. 883/2004 u vezi s člankom 1. točkom (z) te iste uredbe.

– Glavni prigovor

62 U glavnom prigovoru iznesenom u prilog predmetnoj tužbi Komisija proziva Ujedinjenu Kraljevinu da je priznavanje predmetnih socijalnih davanja uvjetovala time da podnositelj zahtjeva mora, pored kriterija vezanog uz činjenicu da „uobičajeno boravi" na području države članice domaćina predviđenog u članku 11. stavku 3. točki (e) Uredbe br. 883/2004 u vezi s člankom 1. točkom (j) iste uredbe, ispunjavati i kriterij prava boravka. Komisija stoga smatra da razmatranje potonjeg kriterija znači uvođenje dodatnog uvjeta koji nije bio predviđen.

63 U tom pogledu treba reći da se u članku 11. stavku 3. točki (e) Uredbe br. 883/2004 na koji se poziva Komisija, navodi „kolizijsko pravilo" u cilju određivanja nacionalnog zakonodavstva mjerodavnog za primanje davanja iz sustava socijalne sigurnosti nabrojanih u članku 3. stavku 1. te uredbe, među kojima su i obiteljska davanja, a koja mogu ostvariti sve osobe osim onih navedenih u članku 11. stavku 3. točkama (a) do (d) te uredbe, dakle osobe koje nisu ekonomski aktivne.

64 Cilj članka 11. stavka 3. točke (e) Uredbe br. 883/2004 nije samo izbjegavanje istovremene primjene više nacionalnih zakonodavstava na određeni slučaj te problema koji iz toga mogu proizići, nego i sprečavanje situacije u kojoj bi osobe na koje se ta uredba primjenjuje ostale bez zaštite u području socijalne sigurnosti jer ne postoji zakonodavstvo koje bi se na njih primijenilo (vidjeti među ostalim presudu od 19. rujna 2013., Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, t. 40. i navedenu sudsku praksu).

65 S druge strane, ova odredba sama po sebi nema za cilj propisati materijalne pretpostavke za postojanje prava na davanja iz sustava socijalne sigurnosti. Načelno je na zakonodavstvu svake države članice da odredi te uvjete (vidjeti u tom smislu presudu od 19. rujna 2013., Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, t. 41. i navedenu sudsku praksu, te presudu od 11. studenoga 2014., Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, t. 89.).

66 Iz članka 11. stavka 3. točke (e) Uredbe br. 883/2004 u vezi s člankom 1. točkom (j) te iste uredbe stoga se ne može zaključivati da se pravu Unije protivi nacionalni propis koji uvjetuje ostvarivanje prava na socijalna davanja, kao što su predmetna socijalna davanja, činjenicom da podnositelj zahtjeva ima zakonito pravo boravka u dotičnoj državi članici.

67 Naime, Uredbom br. 883/2004 ne uspostavlja se zajednički sustav socijalne sigurnosti već i dalje nastavljaju postojati različiti nacionalni sustavi te je njezin jedini cilj omogućavanje koordinacije između tih sustava kako bi se osigurala djelotvorna provedba slobodnog kretanja osoba. Njome se dakle dopušta postojanje različitih sustava koji stvaraju različita potraživanja prema različitim institucijama prema kojima ovlaštenik ima izravna prava bilo samo na temelju unutarnjeg prava ili na temelju unutarnjeg prava eventualno dopunjenog pravom Unije (presuda od 19. rujna 2013., Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, t. 43.).

68 Međutim, iz sudske prakse Suda proizlazi da načelno ništa ne priječi mogućnost da se priznavanje socijalnih davanja građanima Unije koji nisu ekonomski aktivni uvjetuje obvezom ispunjavanja uvjeta za posjedovanje zakonitog prava boravka u državi članici domaćinu (vidjeti u tom smislu, među ostalim, presude od 19. rujna 2013., Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, t. 44., i od 11. studenoga 2014., Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, t. 83.).

69 Kolizijsko pravilo predviđeno u članku 11. stavku 3. točki (e) Uredbe br. 883/2004 stoga, suprotno navodima Komisije, nije narušeno kriterijem prava boravka, s obzirom na to da je taj kriterij sastavni dio uvjeta za priznavanje predmetnih socijalnih davanja.

70 Shodno tomu, treba reći da se ne može prihvatiti ni argument na koji se pozvala Komisija prema kojem se osoba koja ne ispunjava uvjete koji se zahtijevaju da bi se mogla ostvariti predmetna socijalna davanja, nalazi u situaciji u kojoj se na nju ne primjenjuju ni pravo Ujedinjene Kraljevine niti bilo koje drugo pravo.

71 Naime, ta situacija se ne razlikuje od situacije u kojoj se nalazi podnositelj zahtjeva koji ne ispunjava jedan od uvjeta koji se zahtijevaju da bi se moglo ostvariti socijalno davanje iz bilo kojeg drugog razloga te koji zbog toga praktički ne bi imao pravo na takvu naknadu ni u jednoj državi članici. No to ne bi bilo zbog činjenice da se na njega ne primjenjuje nijedno pravo, nego zbog toga što tražitelj zahtjeva ne ispunjava materijalne pretpostavke koje je propisala država članica čije zakonodavstvo se na njega primjenjuje na temelju kolizijskih pravila.

72 U tom pogledu, valja također podsjetiti da je Ujedinjena Kraljevina od svojeg odgovora na obrazloženo mišljenje neprestano osporavala to da je željela provjeru uobičajenosti boravka podnositelja zahtjeva na njezinu području uvjetovati osobito time da on ondje ima zakonito pravo boravka. Naime, kao što je naveo nezavisni odvjetnik u točki 54. svojeg mišljenja, nigdje iz spisa ne proizlazi da je Ujedinjena Kraljevina željela kriterij prava boravka vezati uz kontrolu uobičajenog boravišta u smislu članka 11. stavka 3. točke (e) Uredbe br. 883/2004. Kao što je ta država članica navela na raspravi, zakonitost boravka podnositelja zahtjeva na njezinu području predstavlja materijalnu pretpostavku koju osobe koje nisu ekonomski aktivne trebaju ispunjavati da bi mogle ostvariti pravo na predmetna socijalna davanja.

73 U svjetlu prethodnih razmatranja, budući da Komisija nije dokazala da kriterij prava boravka koji je uveden zakonodavstvom Ujedinjene Kraljevine sam po sebi utječe na odredbu članka 11. stavka 3. točke (e) Uredbe br. 883/2004 u vezi s člankom 1. točkom (j) te iste uredbe, valja odbiti prigovor koji je ta institucija iznijela kao glavni argument.

– Podredni prigovor

74 Podredno, za slučaj da bude presuđeno da provjera kriterija prava boravka nije kao takva uključena u provjeru uobičajenog boravišta podnositelja zahtjeva za predmetna socijalna davanja te da se kontrola tog prvog kriterija provodi autonomno, Komisija navodi da uvođenje kriterija prava boravka u nacionalno zakonodavstvo neizbježno dovodi do izravne ili barem neizravne diskriminacije koja je zabranjena člankom 4. Uredbe br. 883/2004.

75 U tom pogledu treba podsjetiti, kao što je već spomenuto u točki 68. ove presude, da ništa ne priječi mogućnost da se priznavanje socijalnih davanja građanima Unije koji nisu ekonomski aktivni uvjetuje obvezom ispunjavanja materijalne pretpostavke za posjedovanje zakonitog prava boravka u državi članici domaćinu.

76 Međutim, država članica domaćin koja za priznavanje socijalnih davanja, kao što su to predmetna socijalna davanja, traži zakonit boravak državljanina druge države članice na svojem području, čini neizravnu diskriminaciju.

77 Naime, iz ustaljenje sudske prakse proizlazi da se nacionalna odredba mora smatrati neizravno diskriminirajućom ako po samoj svojoj naravi može više utjecati na državljane drugih država članica nego na državljane države članice domaćina, slijedom čega postoji opasnost da posebno državljane drugih država članica stavi u nepovoljan položaj (vidjeti u tom smislu presudu od 13. travnja 2010., Bressol i dr., C-73/08, EU:C:2010:181, t. 41.).

78 U kontekstu predmetne tužbe, nacionalni propis određuje da podnositelji zahtjeva za spomenuta davanja moraju imati pravo boravka u Ujedinjenoj Kraljevini. Taj propis stoga stvara nejednakost u postupanju između britanskih državljana i državljana drugih država članica, zato što takav uvjet boravka lakše mogu ispuniti državljani Ujedinjene Kraljevine, koji najčešće i imaju uobičajeno boravište u Ujedinjenoj Kraljevini, nego državljani drugih država članica, čije se boravište u pravilu nalazi u bilo kojoj drugoj državi članici osim Ujedinjenoj Kraljevini (vidjeti po analogiji presudu od 13. travnja 2010., Bressol i dr., C-73/08, EU:C:2010:181, t. 45.).

79 Da bi bila opravdana, takva neizravna diskriminacija mora biti prikladna da bi se osiguralo ostvarivanje opravdanog cilja i ne smije nadilaziti ono što je potrebno za postizanje tog cilja (vidjeti u tom smislu, među ostalim, presudu od 20. lipnja 2013., Giersch i dr., C-20/12, EU:C:2013:411, t. 46.).

80 U tom pogledu treba reći da iz sudske prakse Suda proizlazi da nužnost zaštite financija države članice domaćina u načelu opravdava mogućnost kontrole zakonitosti boravka u trenutku priznavanja socijalnog davanja, naročito osobama koje dolaze iz drugih država članica te nisu ekonomski aktivne, s obzirom na to da takvo priznavanje može imati posljedice na opću razinu pomoći koju ta država može dati (vidjeti u tom smislu, među ostalim, presude od 20. rujna 2001., Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, t. 44.; od 15. ožujka 2005., Bidar, C-209/03, EU:C:2005:169, t. 56.; od 19. rujna 2013., Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, t. 61., i od 11. studenoga 2014., Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, t. 63.).

81 Što se tiče proporcionalnosti kriterija prava boravka, kao što je nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 92. svojeg mišljenja, treba reći da provjeru koju nacionalna tijela provode u sklopu priznavanja predmetnih socijalnih davanja glede činjenice da se podnositelj zahtjeva ne nalazi nezakonito na državnom području, treba smatrati slučajem kontrole zakonitosti boravka građana Unije u smislu članka 14. stavka 2. drugog podstavka Direktive 2004/38 te stoga mora ispunjavati sve njezine zahtjeve.

82 U tom pogledu treba podsjetiti da na temelju članka 14. stavka 2. Direktive 2004/38 građani Unije i članovi njihovih obitelji imaju pravo boravka iz članaka 7., 12. i 13. te direktive tako dugo dok ispunjavaju uvjete iz tih članaka. U određenim posebnim slučajevima, ako postoji opravdana sumnja da građanin Unije ili članovi njihove obitelji ne ispunjavaju uvjete iz navedenih članaka, države članice mogu provjeriti jesu li ti uvjeti doista ispunjeni. No u članku 14. stavku 2. Direktive 2004/38 određuje se da ta provjera nije sustavna.

83 Iz očitovanja koje je Ujedinjena Kraljevina dala na raspravi pred Sudom proizlazi da za svako od predmetnih socijalnih davanja podnositelj zahtjeva treba u obrascu zahtjeva navesti niz podataka iz kojih se može zaključiti ima li ili ne pravo boravka u Ujedinjenoj Kraljevini, a tijela nadležna za priznavanje predmetnog davanja potom provjeravaju te podatke. Samo se u posebnim slučajevima od podnositelja zahtjeva traži da pruže dokaz o tome da stvarno uživaju zakonito pravo boravka na području Ujedinjene Kraljevine kao što su to naveli u obrascu zahtjeva.

84 Dakle, iz informacija kojima raspolaže Sud proizlazi, protivno onome što tvrdi Komisija, da se kontrola ispunjavanja uvjeta definiranih Direktivom 2004/38 za postojanje prava boravka ne provodi sustavno, pa stoga nije protivna zahtjevima članka 14. stavka 2. te direktive. Naime, britanska tijela samo u slučaju sumnje provode provjere potrebne za utvrđivanje ispunjava li podnositelj zahtjeva uvjete predviđene Direktivom 2004/38, posebno one iz članka 7., a time i ima li zakonito pravo boravka na području te države članice u smislu te direktive.

85 U tom kontekstu, Komisija, na kojoj je da dokaže postojanje navodne povrede obveze i da Sudu podnese dokaze potrebne da bi on provjerio postoji li navedena povreda obveze (vidjeti među ostalim presudu od 23. prosinca 2015., Komisija/Grčka, C-180/14, EU:C:2015:840, t. 60. i navedenu sudsku praksu), nije pružila informacije koje dokazuju da ta kontrola ne udovoljava uvjetima proporcionalnosti, da nije sposobna osigurati ostvarivanje cilja zaštite javnih financija i da nadilazi ono što je potrebno za postizanje tog cilja.

86 Iz navedenog proizlazi da činjenica da nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ u tužbi predviđa da nadležna tijela Ujedinjene Kraljevine u svrhu priznavanja predmetnih socijalnih davanja zahtijevaju zakonit boravak na njihovu području od državljana drugih država članica koji su podnijeli zahtjev za ostvarivanje tih davanja, ne predstavlja diskriminaciju zabranjenu na temelju članka 4. Uredbe br. 883/2004.

87 Slijedom navedenog tužbu valja odbiti u cijelosti.

Troškovi

88 Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Ujedinjena Kraljevina postavila zahtjev da se Komisiji naloži snošenje troškova i da ona nije uspjela u postupku, Komisiji valja naložiti snošenje troškova.

Slijedom navedenoga, Sud (prvo vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Tužba se odbija.**

2. **Europskoj Komisiji se nalaže snošenje troškova.**

Potpisi