



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

27. veljače 2020.\*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 20. UFEU-a – Građanstvo Europske unije – Građanin Unije koji se nikad nije koristio svojom slobodom kretanja – Zahtjev za privremenu boravišnu iskaznicu bračnog druga koji je državljanin treće zemlje – Odbijanje – Obveza uzdržavanja bračnog druga – Izostanak dostatnih sredstava građanina Unije – Obveza bračnih drugova da žive zajedno – Nacionalno zakonodavstvo i praksa – Stvarno uživanje bitnog sadržaja prava dodijeljenih građanima Unije – Oduzimanje”

U predmetu C-836/18,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Visoki sud Kastilje – La Manche, Španjolska), odlukom od 30. studenoga 2018., koju je Sud zaprimio 28. prosinca 2018., u postupku

### **Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real**

protiv

**RH,**

SUD (peto vijeće),

u sastavu: E. Regan, predsjednik vijeća, I. Jarukaitis, E. Juhász, M. Ilešić i C. Lycourgos (izvjestitelj), suci, nezavisni odvjetnik: P. Pikamäe,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za osobu RH, P. García Valdivieso Manrique i A. Ceballos Cabrillo, *abogados*,
- za španjolsku vladu, S. Jiménez García, u svojstvu agenta,
- za dansku vladu, J. Nymann-Lindegren, M. Wolff i P. Ngo, u svojstvu agenata,
- za njemačku vladu, J. Möller i R. Kanitz, u svojstvu agenata,
- za nizozemsku vladu, M. K. Bulterman i J. Hoogveld, u svojstvu agenata,

\* Jezik postupka: španjolski

– za Europsku komisiju, I. Martínez del Peral i E. Montaguti, u svojstvu agenata,  
saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 21. studenoga 2019.,  
donosi sljedeću

### **Presudu**

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 20. UFEU-a.
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Ured državne uprave vlade u Ciudad Realu, Španjolska) (u daljnjem tekstu: Ured državne uprave) i osobe RH u vezi s odbijanjem Ureda državne uprave izdavanja boravišne iskaznice članu obitelji građanina Europske unije.

### **Pravni okvir**

#### ***Pravo Unije***

- 3 Članak 3. Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktiva 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (SL 2004., L 158, str. 77.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42. i ispravak SL 2016., L 87, str. 36.) u stavku 1. predviđa:

„Ova se Direktiva primjenjuje na sve građane Unije koji se useljavaju ili borave u državi članici različitoj od one čiji su državljani i na članove njihovih obitelji, u smislu članka 2. točke 2. ove Direktive, koji ih prate ili im se pridružuju.”

- 4 Članak 7. te direktive u stavcima 1. i 2. predviđa:

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

[...]

- (b) imaju dostatna sredstva za sebe i članove svoje obitelji kako ne bi postali teret za sustav socijalne pomoći države članice domaćina tijekom svojeg razdoblja boravka te su sveobuhvatno zdravstveno osigurani u državi članici domaćinu; ili

[...]

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

2. Pravo na boravak predviđeno u stavku 1. obuhvaća članove obitelji koji nisu državljani države članice, a koji su u pratnji građanina Unije ili mu se pridružuju u državi članici domaćinu, pod uvjetom da taj građanin Unije ispunjava uvjete iz stavka 1. točke (a), (b) ili (c).”

## *Španjolsko pravo*

5 Članak 32. Ustava određuje:

„1. Muškarac i žena imaju pravo sklopiti brak potpuno jednakopravno.

2. Zakon utvrđuje oblike braka, dob za sposobnost sklapanja braka, prava i dužnosti bračnih drugova, uzroke rastave i raskida i njihove učinke.”

6 Članak 68. Códiga Civil (Građanski zakonik) određuje:

„Bračni drugovi dužni su živjeti zajedno, duguju si vjernost i uzajamno pomaganje. Osim toga, dužni su dijeliti kućanske odgovornosti, kao i brigu za pretke i potomke te druge osobe koje su im na teret.”

7 Članak 70. navedenog zakonika predviđa:

„Bračni drugovi sporazumno utvrđuju mjesto zajedničkog boravišta, a u slučaju neslaganja, o tom pitanju odlučuje sud, koji vodi računa o interesu obitelji.”

8 U verziji koja se primjenjuje, članak 1. Real Decreta 240/2007, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (Kraljevska uredba 240/2007 o ulasku, slobodnom kretanju i boravku u Španjolskoj državljana država članica Europske unije i drugih država stranaka Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru) od 16. veljače 2007. određuje:

„1. Ova kraljevska uredba uređuje uvjete za ostvarivanje prava na ulazak i izlazak, na slobodno kretanje, boravak, prebivalište i rad u Španjolskoj za državljane drugih država članica Europske unije i drugih država stranaka Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru, kao i ograničenja gore navedenih prava zbog razloga javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja.

2. Sadržaj ove kraljevske uredbe ne dovodi u pitanje odredbe posebnih zakona i međunarodnih ugovora kojih je [Kraljevina Španjolska] stranka.”

9 Članak 2. te kraljevske uredbe propisuje:

„Ova kraljevska uredba jednako se primjenjuje, u uvjetima koji su predviđeni, na članove obitelji državljanina druge države članice Europske unije ili druge države stranke Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru, bez obzira na njihovo državljanstvo, kada ih prate ili im se pridružuju oni koji su navedeni u nastavku:

bračni drug, pod uvjetom nepostojanja sporazuma ili proglašenja ništetnosti braka, razvoda ili zakonske rastave.

[...]”

10 U skladu s člankom 7. navedene kraljevske uredbe:

„1. Svaki građanin Unije ili državljanin druge države stranke Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru ima pravo boraviti na području Španjolske Države u razdoblju duljem od tri mjeseca:

[...]

(b) ako ima dostatna sredstva za sebe i članove svoje obitelji da ne postane teret sustavu socijalne pomoći Španjolske tijekom svojeg boravka te sveobuhvatno zdravstveno osiguranje u Španjolskoj; ili,

[...]

(d) je član obitelji u pratnji ili se pridružio građaninu Unije ili druge države stranke Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru koji ispunjava uvjete navedene u točkama (a), (b) ili (c).

2. Pravo na boravak utvrđeno stavkom 1. proširuje se na članove obitelji koji nisu državljani države članice, a koji su u pratnji građanina Unije ili mu se pridružuju u državi članici Unije ili drugoj državi stranci Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru, pod uvjetom da taj građanin Unije ispunjava uvjete iz stavka 1. točke (a), (b) ili (c).

[...]

7. Što se tiče dostatnih sredstava za život, ako se ne može utvrditi fiksni iznos, valja uzeti u obzir osobnu situaciju državljanina države članice ili druge države stranke Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru. U svakom slučaju, taj iznos ne smije biti viši od praga financijskih sredstava ispod kojega španjolski državljani primaju socijalnu pomoć ili najnižu mirovinu iz socijalnog osiguranja.”

### Glavni postupak i prethodna pitanja

- 11 RH, punoljetni marokanski državljani, sklopio je 13. studenoga 2015. u Ciudad Realu (Španjolska) brak s punoljetnom španjolskom državljankom koja se nikada nije koristila svojom slobodom kretanja unutar Unije. Zakonitost tog braka nikad nije dovedena u pitanje. Otada bračni drugovi žive zajedno u Ciudad Realu s ocem španjolske državljanke.
- 12 RH je 23. studenoga 2015. podnio zahtjev za izdavanje privremene boravišne iskaznice kao član obitelji građanina Unije.
- 13 Nadležno upravno tijelo odbilo je taj zahtjev 20. siječnja 2016. zbog toga što supruga osobe RH nije dokazala da udovoljava uvjetima predviđenima člankom 7. Kraljevske uredbe 240/2007. Preciznije, smatralo je kako supruga osobe RH nije dokazala da ima dostatna financijska sredstva za uzdržavanje svojeg supruga, iako je, na temelju navedenog članka 7., isključivo ona imala obvezu raspolaganja tim sredstvima.
- 14 Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da nadležno upravno tijelo nije ispitalo nijednu drugu okolnost koja bi mogla utjecati na stvarni odnos bračnih drugova niti je analiziralo utjecaj koji bi činjenica da je njezin suprug prisiljen napustiti Uniju imala na španjolsku državljanku. Navedeno tijelo, dalje, nije uzelo u obzir činjenicu da se otac španjolske državljanke obvezao pokriti troškove koji proizlaze iz boravka osobe RH u Španjolskoj, iako su ponuda i opravdanje financijskih sredstava oca supruge osobe RH utvrđeni.
- 15 Ured državne uprave 10. ožujka 2016. potvrdio je odbijanje zahtjeva koji je podnio RH. Potonji je podnio upravnu tužbu protiv te odluke pred Juzgadam de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Ciudad Real (Provincijski upravni sud br. 2 u Ciudad Realu, Španjolska).
- 16 Taj sud prihvatio je njegovu tužbu smatrajući da se članak 7. Kraljevske uredbe 240/2007 ne primjenjuje na osobu RH, člana obitelji španjolske državljanke koja se nikada nije koristila svojom slobodom kretanja.

- 17 Državna uprava protiv te presude podnijela je žalbu pred sudom koji je uputio zahtjev.
- 18 Taj sud ističe da je Tribunal Supremo (Vrhovni sud, Španjolska) presudom od 1. lipnja 2010. presudio da se Kraljevska uredba 240/2007 primjenjuje na španjolske državljane neovisno o tome jesu li se oni koristili svojom slobodom kretanja na području Unije, kao i na članove njihovih obitelji, državljane trećih zemalja.
- 19 Sud koji je uputio zahtjev, međutim, smatra da Tribunal Supremo (Vrhovni sud) nije pravilno ocijenio da iz članka 3. Direktive 2004/38 i sudske prakse Suda proizlazi da se ta direktiva primjenjuje samo na državljane jedne države članice koji se nalaze na državnom području druge države članice. Osim toga, ističe da iz sudske prakse Tribunala Supremo (Vrhovni sud) proizlazi da je sustav spajanja obitelji državljana trećih zemalja, članova obitelji španjolskog državljanina, predviđen Kraljevskom uredbom 240/2007, sada isti kao i sustav spajanja obitelji građanina Unije koji se nastanio u Španjolskoj.
- 20 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, na dan donošenja presude Tribunala Supremo (Vrhovni sud) Kraljevska uredba 240/2007 nije uključivala uvjete predviđene člankom 7. Direktive 2004/38, konkretnije, uvjet kojim se građaninu Unije nalaže da ima dostatna financijska sredstva za sebe i članove svoje obitelji kako ne bi postali teret za sustav socijalne pomoći.
- 21 Zakonom od 20. travnja 2012. članak 7. Direktive 2004/38 konačno je u cijelosti prenesen u španjolsko pravo, uključujući obvezu imanja zdravstvenog osiguranja i dostatnih financijskih sredstava. Ti uvjeti stoga postaju primjenjivi i na španjolskog državljanina koji se nikad nije koristio svojom slobodom kretanja i koji želi da mu se pridruže članovi njegove obitelji, državljani treće zemlje. Kasnija sudska praksa Tribunala Supremo (Vrhovni sud) smatrala je primjenu uvjeta iz članka 7. Kraljevske uredbe 240/2007, kako je izmijenjena Zakonom od 20. travnja 2012., na španjolske državljane koji se nisu koristili svojom slobodom kretanja učinkom odredbe nacionalnog prava, koja je neovisna o Direktivi 2004/38.
- 22 S obzirom na to, sud koji je uputio zahtjev pita se protivi li se članku 20. UFEU-a španjolska praksa kojom se španjolskom državljaninu koji se nikad nije koristio svojom slobodom kretanja unutar Unije nalaže da podnese dokaz da ima dostatna financijska sredstva za sebe i svojeg bračnog druga kako ne bi postali teret za sustav socijalne pomoći. Osobito navodi da bi ta automatska praksa španjolske države, bez mogućnosti prilagodbe posebnim situacijama, mogla biti protivna spomenutom članku 20. ako bi dovela do toga da španjolski državljanin mora napustiti područje Unije.
- 23 Međutim, sud koji je uputio zahtjev smatra da bi to mogao biti slučaj s obzirom na španjolsko zakonodavstvo primjenjivo na brak. Naime, naglašava da pravo na zajednički život proizlazi iz minimalnog sadržaja članka 32. Ustava. Osim toga, članci 68. i 70. Građanskog zakonika predviđaju da su bračni drugovi dužni zajedno živjeti i sporazumno utvrditi mjesto zajedničkog boravišta. Iz toga proizlazi da se obveza bračnih drugova da žive zajedno, na temelju španjolskog prava, razlikuje od jednostavne odluke o primjerenosti ili prikladnosti.
- 24 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, ne bi bilo moguće poštovati tu obvezu ako bi zakonit boravak državljanina treće zemlje, bračnog druga španjolskog državljanina, ovisio o gospodarskim kriterijima. Odbijanje dodjeljivanja prava boravka bračnom drugu dovelo bi, za španjolskog državljanina koji nema sredstva za uzdržavanje koja se zahtijevaju člankom 7. Kraljevske uredbe 240/2007, do potrebe da napusti područje Unije jer bi se radilo o jedinom načinu poštovanja i ostvarivanja prava i obveza iz zajedničkog života određenih španjolskim pravom. Kako bi se došlo do tog zaključka, nije potrebno da je pravno moguće prisiliti bračne drugove da žive zajedno.
- 25 Osim toga, sud koji je uputio zahtjev smatra da se u svakom slučaju članku 20. UFEU-a protivi praksa španjolske države koja se sastoji od automatskog odbijanja spajanja obitelji državljanina treće zemlje sa španjolskim državljaninom koji se nikad nije koristio svojom slobodom kretanja samo zato što taj državljanin nema određenu razinu životnog standarda, a da tijela nisu ispitala postoji li odnos

ovisnosti između građanina Unije i državljanina treće zemlje koji je takav da bi, u slučaju odbijanja dodjele izvedenog prava boravka potonjem, taj državljanin praktički bio primoran napustiti područje Unije.

26 Sud koji je uputio zahtjev smatra da su španjolska tijela odbila zahtjev osobe RH samo zato što njegova supruga nije imala dostatna sredstva a da nisu ispitala posebne okolnosti braka o kojem je riječ. U tom pogledu taj sud odbija navode uprave kojima se osporava šutnja supruge osobe RH vezano za postojanje mogućih posebnih okolnosti. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, španjolska država nije ostavila supruzi osobe RH mogućnost da se izjasni o mogućem postojanju odnosa ovisnosti između nje i njezina supruga. Tijela nisu ispitala ni dokaze o dostatnim sredstvima za uzdržavanje koje ima otac supruge osobe RH, iako je on izričito predložio da preuzme uzdržavanje bračnog druga svoje kćeri, što dokazuje da se španjolska država u praksi isključivo i automatski oslanja na nedostatnost vlastitih sredstava za uzdržavanje španjolskog državljanina kako bi odbila dodijeliti državljaninu treće zemlje boravišnu iskaznicu kao članu obitelji građanina Unije.

27 U tim je okolnostima Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Vrhovni sud Kastilje – La Manche, Španjolska) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Može li zahtjev prema kojem španjolski državljanin koji se nije koristio svojim pravom na slobodno kretanje mora ispuniti pretpostavke iz članka 7. stavka 1. [Kraljevske uredbe 240/2007], kao nužni uvjet za priznavanje prava na boravak njegovu bračnom drugu koji je državljanin treće zemlje u skladu s člankom 7. stavkom 2. [Kraljevske uredbe 240/2007], dovesti do povrede članka 20. UFEU-a ako navedeni španjolski državljanin ne ispuni te pretpostavke i ako je zbog uskrate navedenog prava prisiljen napustiti područje Unije u cijelosti? Valja pritom istaknuti da je člankom 68. Građanskog zakonika propisana obveza da bračni drugovi žive zajedno.

2. U slučaju niječnog odgovora na prethodno navedeno pitanje i neovisno o tome, povređuje li u svakom slučaju praksa španjolske države članak 20. [UFEU-a], time što automatski primjenjuje odredbe članka 7. Kraljevske uredbe 240/2007 uskraćujući dozvolu boravka članu obitelji građanina Unije koji se nikada nije koristio slobodom kretanja, samo zato što taj građanin Unije nije ispunio pretpostavke utvrđene tim člankom, a da pritom nije konkretno i pojedinačno ispitano postoji li između tog građanina Unije i državljanina treće zemlje odnos ovisnosti koji je takve prirode da se, neovisno o razlogu i uzimajući u obzir postojeće okolnosti, građanin Unije, u slučaju odbijanja dodjele prava boravka državljaninu treće zemlje, ne bi mogao odvojiti od člana obitelji o kojem ovisi i bio bi primoran napustiti područje Unije? Valja pritom uzeti u obzir sudsku praksu Suda Europske unije, među ostalim, [presudu od 8. svibnja 2018., K. A. i dr. (Spajanje obitelji u Belgiji) (C-82/16, EU:C:2018:308)].”

## **Prethodna pitanja**

### ***Uvodne napomene***

28 Najprije valja naglasiti da iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da su nadležna španjolska tijela na temelju članka 7. Kraljevske uredbe 240/2007, kojim se prenosi članak 7. Direktive 2004/38, odbila dodijeliti osobi RH, marokanskom državljaninu, boravišnu dozvolu u svojstvu člana obitelji građanina Unije, zbog toga što njegova supruga, građanka Unije, nije imala dostatna sredstva za sebe i članove svoje obitelji kako ne bi postali teret nacionalnom sustavu socijalne pomoći a da nisu uzela u obzir da se otac potonje izjasnio spremnim uzdržavati osobu RH.

- 29 Sud koji je uputio zahtjev također pojašnjava da je supruga osobe RH španjolska državljanka koja se nikad nije koristila svojom slobodom kretanja unutar Unije. Valja istaknuti da u toj situaciji njezin bračni drug, državljanin treće zemlje, ne može ostvariti izvedeno pravo boravka ni iz Direktive 2004/38 ni iz članka 21. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 8. svibnja 2018., K. A. i dr. (Spajanje obitelji u Belgiji), C-82/16, EU:C:2018:308, t. 40. i navedenu sudsku praksu).
- 30 Međutim, iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da se članak 7. Kraljevske uredbe 240/2007 ne primjenjuje samo na zahtjeve za spajanje obitelji koje je podnio državljanin treće zemlje, član obitelji građanina Unije koji se koristio svojom slobodom kretanja, a koji su obuhvaćeni područjem primjene Direktive 2004/38, nego i, na temelju ustaljene sudske prakse Tribunala Supremo (Vrhovni sud), na zahtjeve za spajanje obitelji koje je podnio državljanin treće zemlje, član obitelji španjolskog državljanina koji se nikada nije koristio svojom slobodom kretanja.
- 31 U tim okolnostima čini se korisnim podsjetiti na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda i kao što je to naveo nezavisni odvjetnik u točki 41. svojeg mišljenja, uvjet koji se odnosi na dostatnost sredstava, naveden u članku 7. Direktive 2004/38, treba tumačiti na način da, iako građanin Unije mora raspolagati dostatnim sredstvima, pravo Unije ne propisuje nikakav uvjet u vezi s njihovim podrijetlom, tako da ona mogu potjecati, među ostalim, i od člana obitelji tog građanina (vidjeti u tom smislu presude od 19. listopada 2004., Zhu i Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, t. 30. do 33. i od 2. listopada 2019., Bajratari, C-93/18, EU:C:2019:809, t. 30. i navedenu sudsku praksu).

### *Drugo pitanje*

- 32 Svojim drugim pitanjem, koje valja ispitati na prvome mjestu, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 20. UFEU-a tumačiti na način da mu se protivi to da država članica odbije zahtjev za spajanje obitelji koji je podnio državljanin treće zemlje, bračni drug građanina Unije koji ima državljanstvo te države članice i koji se nikada nije koristio svojom slobodom kretanja, samo zato što taj građanin Unije nema dostatna sredstva za sebe i svojeg bračnog druga, da ne bi postali teret za nacionalni sustav socijalne pomoći, a da nije ispitala postoji li između tog građanina Unije i njegova bračnog druga odnos ovisnosti koji je takav da bi, u slučaju odbijanja dodjele izvedenog prava boravka potonjem, navedeni građanin Unije bio prisiljen napustiti područje Unije u cijelosti te bi mu na taj način bilo onemogućeno stvarno uživanje bitnog sadržaja prava koja proizlaze iz njegova statusa.
- 33 Kao prvo, valja naglasiti da se pravo Unije načelno ne primjenjuje na zahtjev za spajanje obitelji državljanina treće zemlje s članom njegove obitelji, državljaninom te države članice koji se nikad nije koristio svojom slobodom kretanja, i da mu se stoga načelno ne protivi propis države članice na temelju kojeg je takvo spajanje obitelji uvjetovano dostatnim sredstvima, kao što je to opisano u prethodnoj točki.
- 34 Međutim, kao drugo, valja istaknuti da se sustavnim nametanjem takvog uvjeta bez ikakve iznimke može povrijediti izvedeno pravo boravka koje u vrlo posebnim situacijama, na temelju članka 20. UFEU-a, treba priznati državljaninu treće zemlje, članu obitelji građanina Unije.
- 35 U tom pogledu valja podsjetiti na to da se, prema ustaljenoj sudskoj praksi, člankom 20. UFEU-a svakoj osobi koja ima državljanstvo države članice daje status građanina Unije, koji je predodređen da bude temeljni status državljanina država članica (presuda od 8. svibnja 2018., K. A. i dr. (Spajanje obitelji u Belgiji), C-82/16, EU:C:2018:308, t. 47. i navedena sudska praksa).
- 36 Građanstvo Unije svakom građaninu Unije dodjeljuje temeljno i osobno pravo slobodnog kretanja i boravka na državnom području država članica, koje je podložno ograničenjima i uvjetima utvrđenima u Ugovoru i mjerama donesenima za njihovu provedbu (presuda od 8. svibnja 2018., K. A. i dr. (Spajanje obitelji u Belgiji), C-82/16, EU:C:2018:308, t. 48. i navedena sudska praksa).

- 37 Sud je u vezi s time presudio da su članku 20. UFEU-a protivne nacionalne mjere, uključujući odluke kojima se odbija pravo na boravak članovima obitelji građanina Unije, koje imaju za učinak oduzimanje građanima Unije stvarnog uživanja bitnog sadržaja prava koja proizlaze iz njihova statusa (presuda od 8. svibnja 2018., K. A. i dr. (Spajanje obitelji u Belgiji), C-82/16, EU:C:2018:308, t. 49. i navedena sudska praksa).
- 38 Nasuprot tomu, odredbe Ugovora o građanstvu Unije ne dodjeljuju nikakvo samostalno pravo državljanima trećih zemalja. Naime, eventualna prava dodijeljena takvim državljanima nisu vlastita prava tih državljana, nego prava koja su izvedena iz onih koja uživa građanin Unije. Cilj i opravdanost tih izvedenih prava temelji se na tvrdnji da je odbijanje njihova priznanja takve naravi da povređuje slobodu kretanja građanina Unije (presuda od 8. svibnja 2018., K. A. i dr. (Spajanje obitelji u Belgiji), C-82/16, EU:C:2018:308, t. 50. i navedena sudska praksa).
- 39 U tom je pogledu Sud već utvrdio da postoje vrlo specifične situacije u kojima se – bez obzira na činjenice da se sekundarno zakonodavstvo vezano za pravo boravka državljanina trećih zemalja ne primjenjuje i da se odnosni građanin Unije nije koristio svojom slobodom kretanja – pravo boravka ipak mora odobriti državljaninu treće zemlje, članu obitelji navedenog građanina Unije, jer bi se u protivnom doveo u pitanje koristan učinak građanstva Unije, ako bi posljedica tog odbijanja bila ta da bi taj građanin stvarno morao napustiti područje Unije u cijelosti te bi na taj način bio lišen stvarnog uživanja bitnog sadržaja prava koja proizlaze iz njegova statusa (presuda od 8. svibnja 2018., K. A. i dr. (Spajanje obitelji u Belgiji), C-82/16, EU:C:2018:308, t. 51.).
- 40 Međutim, odbijanje odobravanja prava boravka državljaninu treće zemlje može dovesti u pitanje koristan učinak građanstva Unije samo ako između tog državljanina treće zemlje i građanina Unije, člana njegove obitelji, postoji odnos ovisnosti koji bi doveo do toga da je građanin Unije prisiljen pratiti državljanina treće zemlje i napustiti područje Unije u cijelosti (presuda od 8. svibnja 2018., K. A. i dr. (Spajanje obitelji u Belgiji), C-82/16, EU:C:2018:308, t. 52. i navedena sudska praksa).
- 41 Iz toga slijedi da državljanin treće zemlje može zahtijevati odobrenje izvedenog prava boravka na temelju članka 20. UFEU-a samo ako bi, u slučaju da mu se ne odobri takvo pravo boravka, kako potonji tako i građanin Unije, član njegove obitelji, bili prisiljeni napustiti područje Unije. Stoga odobrenje takvog izvedenog prava boravka može biti predviđeno samo ako državljanin treće zemlje, član obitelji građanina Unije, ispunjava uvjete propisane na temelju drugih odredaba i osobito na temelju nacionalnog propisa koji se primjenjuje na spajanje obitelji za dobivanje prava na boravak u državi članici koje je navedeni građanin državljanin.
- 42 Međutim, jednom kad se utvrdi da se državljaninu treće zemlje, članu obitelji građanina Unije, ne može dodijeliti nikakvo pravo boravka na temelju nacionalnog prava ili sekundarnog prava Unije, činjenica da između tog državljanina i tog građanina Unije postoji takav odnos ovisnosti koji bi doveo do prisiljavanja navedenog građanina Unije da napusti područje Unije u cijelosti, u slučaju da se tog člana obitelji, državljanina treće zemlje, uputi izvan navedenog područja, ima za posljedicu to da članak 20. UFEU-a načelno obvezuje državu članicu o kojoj je riječ na priznavanje izvedenog prava boravka potonjem.
- 43 S obzirom na to, valja još istaknuti, kao treće, da je Sud već utvrdio da izvedeno pravo boravka koje proizlazi iz članka 20. UFEU-a nije apsolutno jer ga države članice u određenim posebnim okolnostima mogu odbiti odobriti.
- 44 Tako je Sud već presudio da članak 20. UFEU-a ne utječe na mogućnost da se države članice pozovu na iznimku tog izvedenog prava boravka, među ostalim, radi održavanja javnog reda i zaštite javne sigurnosti (presude od 13. rujna 2016., CS, C-304/14, EU:C:2016:674, t. 36. i od 13. rujna 2016., Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, t. 81.)

- 45 Odbijanje prava boravka članu obitelji građanina Unije koji je državljanin treće zemlje koje se temelji na postojanju stvarne, trenutačne i dovoljno ozbiljne prijetnje za javni poredak ili javnu sigurnost, uzimajući u obzir, među ostalim, kaznena djela koja je počinio taj državljanin, stoga je u skladu s pravom Unije, čak i ako to podrazumijeva obvezu građanina Unije, člana njegove obitelji, da napusti područje Unije (presuda od 8. svibnja 2018., K. A. i dr. (Spajanje obitelji u Belgiji), C-82/16, EU:C:2018:308, t. 92. i navedena sudska praksa).
- 46 Stoga valja ispitati dopušta li članak 20. UFEU-a na isti način državama članicama uvođenje iznimke od izvedenog prava boravka koje propisuje taj članak i koja je povezana sa zahtjevom dostatnih sredstava za građanina Unije.
- 47 U tom pogledu valja naglasiti da ocjena iznimke od izvedenog prava boravka koja proizlazi iz članka 20. UFEU-a mora uzeti u obzir, među ostalim, pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života, kako je to utvrđeno u članku 7. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (presude od 13. rujna 2016., CS, C-304/14, EU:C:2016:674, t. 36. i od 13. rujna 2016., Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, t. 81.), i, općenitije, načelo proporcionalnosti, kao opće načelo prava Unije.
- 48 Međutim, odbijanje izvedenog prava boravka državljaninu treće zemlje, članu obitelji građanina Unije, na području države članice državljanstvo koje ima taj građanin samo zato što nema dostatna sredstva, čak i ako između navedenog građanina i tog državljanina treće zemlje postoji odnos ovisnosti, kako je opisan u točki 39. ove presude, predstavlja povredu stvarnog uživanja bitnog sadržaja prava koja proizlaze iz statusa građanina Unije, što bi bilo neproporcionalno u pogledu cilja koji se želi postići tim uvjetom dostatnih sredstava, odnosno očuvanja javnih financija dotične države članice. U biti, takav isključivo gospodarski cilj bitno se razlikuje od onoga koji želi očuvati javni poredak i javnu sigurnost te ne omogućuje opravdanje takvih ozbiljnih povreda stvarnog uživanja bitnog sadržaja prava koja proizlaze iz statusa građanina Unije.
- 49 Iz toga proizlazi da, kada postoji odnos ovisnosti, u smislu točke 39. ove presude, između tog građanina Unije i državljanina treće zemlje, člana njegove obitelji, članku 20. UFEU-a protivi se to da država članica predvidi iznimku od izvedenog prava boravka koje taj članak priznaje tom državljaninu treće zemlje samo zato što taj građanin Unije nema dostatna sredstva.
- 50 Stoga, kao što je to u biti naveo nezavisni odvjetnik u točki 66. svojeg mišljenja, obveza koja se nameće građaninu Unije da ima dostatna sredstva za sebe i za člana svoje obitelji, državljanina treće zemlje, jest takva da može ugroziti koristan učinak članka 20. UFEU-a, ako dovede do toga da taj državljanin mora napustiti područje Unije u cijelosti i da je, zbog postojanja odnosa ovisnosti između tog državljanina i građanina Unije, potonji praktički prisiljen pridružiti mu se i stoga također napustiti područje Unije.
- 51 Što se tiče, kao četvrto, postupovnih pravila prema kojima se, u okviru zahtjeva za boravak u svrhu spajanja obitelji, državljanin treće zemlje može pozvati na postojanje izvedenog prava na temelju članka 20. UFEU-a, Sud je presudio da, iako je doista na državama članicama da odrede načine provedbe izvedenog prava boravka koje se u vrlo posebnim situacijama navedenima u točki 39. ove presude mora priznati državljaninu treće zemlje na temelju članka 20. UFEU-a, ta postupovna uređenja ipak ne mogu ugroziti koristan učinak navedenog članka 20. (presuda od 8. svibnja 2018., K. A. i dr. (Spajanje obitelji u Belgiji), C-82/16, EU:C:2018:308, t. 54.).
- 52 Stoga, iako nacionalna tijela nemaju obvezu sustavno i na vlastitu inicijativu ispitati postojanje odnosa ovisnosti u smislu članka 20. UFEU-a, s obzirom na to da osoba o kojoj je riječ mora podnijeti dokaze na temelju kojih se može ocijeniti jesu li ispunjene pretpostavke za primjenu članka 20. UFEU-a, koristan učinak tog članka doveden je u pitanje ako su državljanin treće zemlje ili građanin Unije, član njegove obitelji, spriječeni istaknuti dokaze koji omogućuju ocjenu postojanja odnosa ovisnosti između njih, u smislu članka 20. UFEU-a (vidjeti po analogiji presudu od 10. svibnja 2017., Chavez-Vilchez i dr., C-133/15, EU:C:2017:354, t. 75. i 76.).

- 53 Stoga, kada nadležno nacionalno tijelo odlučuje u postupku povodom zahtjeva državljanina treće zemlje za dodjelu prava boravka u svrhu spajanja obitelji s građaninom Unije, državljaninom predmetne države članice, ono ipak ne može automatski odbiti taj zahtjev samo zato što taj građanin Unije nema dostatna sredstva. Naprotiv, na njemu je da ocijeni – na temelju dokaza koje mu moraju moći slobodno podnijeti dotični državljanin treće zemlje i građanin Unije i, ako je potrebno, potrebnih provjera – postoji li između tih dviju osoba odnos ovisnosti opisan u točki 39. ove presude na takav način da se načelno tom državljaninu na temelju članka 20. UFEU-a treba dodijeliti izvedeno pravo boravka (vidjeti u tom smislu presudu od 10. svibnja 2017., Chavez-Vilchez i dr., C-133/15, EU:C:2017:354, t. 75. do 77.).
- 54 S obzirom na prethodna razmatranja, na drugo pitanje valja odgovoriti tako da članak 20. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se protivi to da država članica odbije zahtjev za spajanje obitelji koji je podnio državljanin treće zemlje, bračni drug građanina Unije koji ima državljanstvo te države članice i koji se nikada nije koristio svojom slobodom kretanja, samo zato što taj građanin Unije nema za sebe i svojeg bračnog druga dostatna sredstva da ne bi postali teret za nacionalni sustav socijalne pomoći a da nije ispitala postoji li između navedenog građanina Unije i njegova bračnog druga odnos ovisnosti koji je takav da bi, u slučaju odbijanja dodjele izvedenog prava boravka potonjem, taj građanin Unije bio prisiljen napustiti područje Unije u cijelosti te bi mu stoga bilo onemogućeno stvarno uživanje bitnog sadržaja prava koja proizlaze iz njegova statusa.

### **Prvo pitanje**

- 55 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 20. UFEU-a tumačiti na način da odnos ovisnosti koji može opravdati odobravanje izvedenog prava boravka na temelju tog članka postoji samo zato što su punoljetni državljanin države članice koji se nikada nije koristio svojom slobodom kretanja i njegov punoljetni bračni drug, državljanin treće zemlje, dužni živjeti zajedno, na temelju obveza koje proizlaze iz braka prema pravu države članice koje je državljanin građanin Unije.
- 56 Kao prvo, valja podsjetiti na to da, za razliku od maloljetnika i, *a fortiori*, djece mlade dobi, odrasla osoba u načelu može živjeti neovisno o članovima svoje obitelji. Iz toga slijedi da je priznavanje postojanja odnosa ovisnosti između dviju odraslih osoba, članova iste obitelji, koji bi mogao stvoriti izvedeno pravo na boravak na temelju članka 20. UFEU-a moguće samo u iznimnim slučajevima u kojima dotična osoba, s obzirom na sve relevantne okolnosti, ni na koji način ne bi mogla biti odvojena od člana svoje obitelji o kojem ovisi (vidjeti u tom smislu presudu od 8. svibnja 2018., K. A. i dr. (Spajanje obitelji u Belgiji), C-82/16, EU:C:2018:308, t. 65.).
- 57 Kao drugo, iz sudske prakse Suda proizlazi i da sama činjenica da se državljaninu države članice čini poželjnim da zbog ekonomskih razloga ili kako bi zadržao svoju obitelj na okupu unutar područja Unije članovi njegove obitelji koji nemaju državljanstvo države članice imaju mogućnost s njim boraviti na području Unije nije dovoljna da bi se prihvatilo stajalište da će građanin Unije biti prisiljen napustiti područje Unije ako mu se takvo pravo ne odobri (presuda od 8. svibnja 2018., K. A. i dr. (Spajanje obitelji u Belgiji), C-82/16, EU:C:2018:308, t. 74. i navedena sudska praksa).
- 58 Dakle, postojanje obiteljske veze, bila ona biološke ili pravne naravi, između građanina Unije i člana njegove obitelji, državljanina treće zemlje, nije dostatno za opravdanje priznanja izvedenog prava boravka na temelju članka 20. UFEU-a navedenom članu obitelji na području države članice koje je građanin Unije državljanin (vidjeti u tom smislu presudu od 8. svibnja 2018., K. A. i dr. (Spajanje obitelji u Belgiji), C-82/16, EU:C:2018:308, t. 75.).

- 59 Kao treće, Sud je također utvrdio da se načelu međunarodnog prava, potvrđenom člankom 3. Protokola br. 4 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisanu u Rimu 4. studenoga 1950., za koje se ne može smatrati da je pravom Unije povrijeđeno u odnosima između država članica, protivi to da država vlastitim državljanima odbije pravo ulaska i boravka na svojem području po bilo kojoj osnovi.
- 60 Budući da se bezuvjetno pravo na boravak priznaje i državljanima neke države članice na njezinu području (presuda od 14. studenoga 2017., Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, t. 37.), država članica ne može jednom od svojih državljana zakonito nametnuti napuštanje njezina područja kako bi, među ostalim, poštovao obveze koje proizlaze iz njegova braka a da ne povrijedi načelo međunarodnog prava navedeno u prethodnoj točki ove presude.
- 61 Stoga, čak i pod pretpostavkom da, kao što to tvrdi sud koji je uputio zahtjev vezano za španjolsko pravo, pravila države članice koja se odnose na brak nalažu državljaninu te države članice i njegovu bračnom drugu da žive zajedno, takva obveza ipak nikada ne bi mogla pravno prisiliti tog državljanina da napusti područje Unije, čak i ako njegovu bračnom drugu, državljaninu treće zemlje, ne bi bila odobrena dozvola boravka na području navedene države članice. S obzirom na prethodno navedeno, takva zakonska obveza supružnika da žive zajedno nije sama po sebi dovoljna da se utvrdi da između njih postoji takav odnos ovisnosti koji bi prisilio tog građanina Unije, u slučaju upućivanja njegova bračnog druga izvan područja Unije, da ga prati i stoga da također napusti područje Unije.
- 62 U svakom slučaju, iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da obveza supružnika da žive zajedno, koja proizlazi iz španjolskog prava, nije izvršiva sudskim putem.
- 63 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 20. UFEU-a treba tumačiti na način da odnos ovisnosti koji može opravdati odobravanje izvedenog prava boravka na temelju tog članka ne postoji samo zato što su punoljetni državljanin države članice koji se nikada nije koristio svojom slobodom kretanja i njegov punoljetni bračni drug, državljanin treće zemlje, dužni živjeti zajedno, na temelju obveza koje proizlaze iz braka prema pravu države članice koje je državljanin građanin Unije.

### **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 navedenog, Sud (peto vijeće) odlučuje:

1. Članak 20. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se protivi to da država članica odbije zahtjev za spajanje obitelji koji je podnio državljanin treće zemlje, bračni drug građanina Unije koji ima državljanstvo te države članice i koji se nikada nije koristio svojom slobodom kretanja, samo zato što taj građanin Unije nema za sebe i svojeg bračnog druga dostatna sredstva da ne bi postali teret za nacionalni sustav socijalne pomoći a da nije ispitala postoji li između navedenog građanina Unije i njegova bračnog druga odnos ovisnosti koji je takav da bi, u slučaju odbijanja dodjele izvedenog prava boravka potonjem, taj građanin Unije bio prisiljen napustiti područje Unije u cijelosti te bi mu stoga bilo onemogućeno stvarno uživanje bitnog sadržaja prava koja proizlaze iz njegova statusa.

- 2. Članak 20. UFEU-a treba tumačiti na način da odnos ovisnosti koji može opravdati odobravanje izvedenog prava boravka na temelju tog članka ne postoji samo zato što su punoljetni državljani države članice koji se nikada nije koristio svojom slobodom kretanja i njegov punoljetni bračni drug, državljani treće zemlje, dužni živjeti zajedno, na temelju obveza koje proizlaze iz braka prema pravu države članice koje je državljani građanin Unije.**

Potpisi