



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MELCHIORJA WATHELETA,
predstavljeni 20. maja 2014¹

Zadeva C-333/13

**Elisabeta Dano,
Florin Dano
proti
Jobcenter Leipzig
(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,**

ki ga je vložilo Sozialgericht Leipzig (Nemčija))

„Uredba (ES) št. 883/2004 — Direktiva 2004/38/ES — Državljanstvo Unije — Enako obravnavanje — Delovno neaktivni državljani Unije, ki prebivajo na ozemlju druge države članice — Ureditev države članice, ki določa izključitev teh oseb iz posebnih denarnih dajatev, za katere se ne plačujejo prispevki, če njihova pravica do prebivanja temelji le na členu 20 PDEU“

1. V tem predlogu za sprejetje predhodne odločbe je v bistvu postavljeno vprašanje, ali lahko država članica iz prejetja dajatev za kritje preživitinskih stroškov, za katere se ne plačujejo prispevki, v smislu Uredbe (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti², kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 988/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009³ (v nadaljevanju: Uredba št. 883/2004), izključi pomoči potrebne državljane drugih držav članic, da bi tako preprečila, da bi te dajatve postale nesorazmerno breme zanje, tudi če bi bile dodeljene državljanom zadevne države v enakem položaju.

2. Sodišče bo moralo za odgovor na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo predložitveno sodišče, znova preučiti odnos med Uredbo št. 883/2004 in Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC⁴ ter znova pojasniti pojma, prvič, „denarnih dajatev, za katere se ne plačujejo prispevki“, iz Uredbe št. 883/2004 in, drugič, „dajatev socialne pomoči“ v smislu Direktive 2004/38.

3. Čeprav vprašanja za predhodno odločanje izrecno ne zadevajo opredelitve dajatev iz postopka v glavni stvari z vidika teh dveh predpisov, se po mojem mnenju Sodišče, če bo želelo koristno odgovoriti predložitvenemu sodišču, ne bo moglo izogniti temu delu.

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 72.

3 — UL L 284, str. 43.

4 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46.

I – Pravni okvir

A – Pravo Unije

1. Listina Evropske unije o temeljnih pravicah

4. Člen 1 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), naslovljen „Človekovo dostojanstvo“, določa, da je „[č]lovekovo dostojanstvo [...] nedotakljivo. Treba ga je spoštovati in varovati.“

5. Člen 20 Listine, naslovljen „Enakost pred zakonom“, določa, da so „[p]red zakonom [...] vsi enaki.“

2. Uredba št. 883/2004

6. V uvodnih izjavah 16 in 37 Uredbe št. 883/2004 je navedeno:

„(16) Načeloma v Skupnosti ni utemeljitve za to, da bi bile pravice iz socialne varnosti odvisne od kraja stalnega prebivališča zadevne osebe; vendar se v posebnih primerih, zlasti glede posebnih dajatev, ki so povezane z njenim ekonomskim in socialnim okoljem, kraj stalnega prebivališča lahko upošteva.

[...]

(37) Kakor je Sodišče že večkrat potrdilo, je treba določbe, ki odstopajo od načela, da se dajatve iz socialne varnosti lahko izvozijo, razlagati ozko. To pomeni, da se lahko uporabljajo samo za dajatve, ki izpolnjujejo natančno določene pogoje. Iz tega sledi, da se poglavje 9 naslova III te uredbe lahko uporablja samo za dajatve, ki so posebne in niso zagotovljene s prispevki za socialno varnost ter so navedene v Prilogi X k tej uredbi.“

7. Člen 2(1) Uredbe št. 883/2004, s katerim je urejena osebna veljavnost zadevne uredbe, določa:

„Ta uredba se uporablja za državljane države članice, osebe brez državljanstva in begunce, ki stalno prebivajo v državi članici, za katere velja ali je veljala zakonodaja ene ali več držav članic, ter za njihove družinske člane in preživele osebe.“

8. Stvarna veljavnost Uredbe št. 883/2004 je opisana v členu 3:

„1. Ta uredba se uporablja za vso zakonodajo v zvezi z naslednjimi področji socialne varnosti:

[...]

(h) dajatve za brezposelnost;

[...]

2. Če v Prilogi XI ni določeno drugače, se ta uredba uporablja za splošne in posebne sisteme socialne varnosti, na podlagi plačevanja prispevkov ali brez njih, in za sisteme, ki se nanašajo na obveznosti delodajalca ali ladjarja.

3. Ta uredba se uporablja tudi za posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo [...] prispevki, iz člena 70.

[...]

5. Ta uredba se ne uporablja za:

- (a) socialno in zdravstveno pomoč ali;
- (b) dajatve, pri katerih država članica prevzame odgovornost za škodo osebam in zagotavlja nadomestilo, kot so nadomestila za žrtve vojne in vojaških akcij ali njihovih posledic, za žrtve kaznivih dejanj, atentatov ali terorističnih dejanj, za žrtve škode, ki so jo povzročili organi države članice med opravljanjem svojih nalog, ali za žrtve, ki so bile oškodovane iz političnih ali verskih razlogov ali zaradi svojega porekla.“

9. Člen 4 te uredbe, naslovljen „Enako obravnavanje“, določa:

„Če v tej uredbi ni določeno drugače, imajo osebe, za katere se uporablja ta uredba, enake pravice in obveznosti po zakonodaji vsake države članice[...] kot državljani te države članice.“

10. Poglavje 9 pod naslovom III Uredbe št. 883/2004 zadeva „posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki“. Vsebuje le člen 70, naslovljen „Splošna določba“, ki določa:

„1. Ta člen se uporablja za tiste posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki, ki se dodelijo po zakonodaji, ki ima zaradi osebne veljavnosti, ciljev in/ali pogojev za upravičenost značilnosti zakonodaje s področja socialne varnosti iz člena 3(1) in socialni pomoči.

2. V tem poglavju ‚posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki‘ pomenijo dajatve, ki:

- (a) so namenjene zagotavljanju:
 - (i) dodatnega, nadomestnega ali pomožnega zavarovanja tveganj, ki so zajeta v področja socialne varnosti iz člena 3(1), in ob upoštevanju ekonomskih in socialnih razmer v zadevni državi članici osebam zagotavljajo minimalni dohodek;
 - ali
 - (ii) samo posebnega varstva invalidov, tesno povezanega s socialnim okoljem osebe v zadevni državi članici;

in

- (b) se financirajo izključno iz obveznega obdavčenja, ki je namenjeno kritju splošne javne porabe in torej pogoji za dodelitev in izračun dajatev niso odvisni od kakršnega koli prispevka upravičenca. Vendar pa se dajatve, ki se kot dodatek dodelijo k dajatvi, za katero se plačujejo prispevki, samo zaradi tega ne štejejo za dajatve, za katere se plačujejo prispevki;

in

- (c) tiste, ki so navedene v Prilogi X.

3. Člen 7 in druga poglavja tega naslova se ne uporabljajo za dajatve iz odstavka 2 tega člena.

4. Dajatve iz odstavka 2 se dodeljujejo izključno v državi članici, v kateri oseba stalno prebiva, v skladu z njeno zakonodajo. Te dajatve dodeljuje nosilec v kraju stalnega prebivališča na svoje stroške.“

11. V Prilogi X k Uredbi št. 883/2004, s katero so urejene „posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki“, je v razdelku „Nemčija“ pojasnjeno:

„[...]

- (b) Dajatve za kritje preživninskih stroškov v okviru temeljnega zagotavljanja dajatev za iskalce zaposlitve, razen če so v zvezi s temi dajatvami izpolnjene zahteve za upravičenost do začasnega dodatka po prejemu nadomestila za primer brezposelnosti (člen 24(1) zvezka II Zakonika o socialni varnosti).“

3. Direktiva 2004/38

12. V uvodnih izjavah 10, 16 in 21 Direktive 2004/38 je navedeno:

„(10) Vendar osebe, ki uresničujejo svojo pravico do prebivanja, vseeno ne bi smele postati nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici v začetnem obdobju prebivanja. Zato bi morala biti pravica do prebivanja za državljane Unije in njihove družinske člane za obdobja, daljša od treh mesecev, zavezana pogojem.

[...]

(16) Dokler upravičenci pravice do prebivanja ne postanejo nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici, ti ne bi smeli biti izgnani. Zato ukrep izгона ne bi smel biti samodejna posledica uveljavljanja sistema socialne pomoči. Država članica gostiteljica bi morala preučiti, ali gre v posameznem primeru začasne težave, in upoštevati trajanje prebivanja, osebne okoliščine ter znesek dodeljene pomoči, da bi ugotovila, ali je upravičenec postal nesorazmerno breme njenega sistema socialne pomoči, in da bi v tem primeru sprožila njegov izgon. V nobenem primeru se ne bi smel sprejeti ukrep izгона proti delavcem, samozaposlenim osebam ali iskalcem zaposlitve, kakor jih opredeljuje Sodišče, razen zaradi javnega reda ali javne varnosti.

[...]

(21) Vendar bi bilo treba prepustiti državi članici gostiteljici, da odloči, ali bo dodelila socialno pomoč drugim državljanom Unije kot tistim, ki so delavci ali samozaposlene osebe ali ki ohranijo ta status, ali njihovim družinskim članom za prve tri mesece prebivanja ali za daljše obdobje v primeru iskalcev zaposlitve ali pomoč za vzdrževanje v času študija, vključno s poklicnim usposabljanjem, pred pridobitvijo pravice do stalnega prebivališča.“

13. Člen 6, naslovljen „Pravica do prebivanja do treh mesecev“, v odstavku 1 določa:

„Državljeni Unije imajo pravico prebivati na ozemlju druge države članice v obdobju do treh mesecev brez kakršnih koli pogojev ali kakršnih koli formalnosti, razen zahteve, da imajo veljavno osebno izkaznico ali potni list.“

14. Člen 7(1) Direktive 2004/38 določa:

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

- (a) so delavci ali samozaposlene osebe v državi članici gostiteljici ali

- (b) imajo dovolj sredstev zase in za svoje družinske člane, da med njihovim [svojim] prebivanjem ne bodo postali breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici in če imajo celovito zavarovalno kritje za primer bolezni v državi članici gostiteljici [...]

[...]“

15. Člen 8 Direktive 2004/38, naslovljen „Upravne formalnosti za državljane Unije“, v odstavku 4 določa:

„Države članice ne smejo določiti določenega zneska, ki po njihovem predstavlja ‚zadostna sredstva‘, ampak morajo upoštevati osebne razmere zadevne osebe. V vseh primerih ta znesek ne sme biti višji od mejnega zneska, izpod katerega državljani države članice gostiteljice postanejo upravičeni do socialne pomoči ali, kjer se to merilo ne uporablja, ne sme biti višji od najnižje pokojnine iz socialnega zavarovanja, ki jo država članica gostiteljica izplačuje.“

16. Člen 14 Direktive 2004/38 zadeva „ohranitev pravice do prebivanja“. Ta člen določa:

„1. Državljan Unije in njihovi družinski člani imajo pravico do prebivanja, predvideno v členu 6, dokler ne postanejo nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici.

[...]

3. Ukrep izгона ne sme samodejno posledica uveljavljanja sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici s strani državljan Unije ali njegovih ali njenih družinskih članov.

4. Z odstopanjem od odstavkov 1 in 2 ter brez poseganja v določbe poglavja VI se ukrep izгона v nobenem primeru ne sme sprejeti proti državljanom Unije ali njihovim družinskim članom, če:

- (a) so državljani Unije delavci ali samozaposlene osebe ali
- (b) če so državljani Unije vstopili na ozemlje države članice gostiteljice z namenom iskanja zaposlitve. V tem primeru se državljanov Unije in njihovih družinskih članov ne sme izgnati, dokler lahko državljani Unije predložijo dokazilo o tem, da še naprej iščejo zaposlitev in da imajo resnično možnost, da se zaposlijo.“

17. Nazadnje, člen 24, naslovljen „Enako obravnavanje“, določa:

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

2. Z odstopanjem od odstavka 1 država članica gostiteljica ni dolžna podeliti pravice do socialne pomoči v prvih treh mesecih prebivanja ali, kjer ustreza, v daljšem obdobju, predvidenem v členu 14(4)(b), niti ni dolžna, pred pridobitvijo pravice do stalnega prebivališča, dodeliti pomoči za vzdrževanje v času študija, vključno s poklicnim usposabljanjem, ki obsega študentske pomoči ali študentska posojila, drugim osebam, razen delavcem, samozaposlenim osebam, osebam, ki ohranijo takšen status in članom njihovih družin.“

B – *Nemško pravo*

1. Zakonik o socialni varnosti

18. V členu 19a(1), ki je v knjigi I zakonika o socialni varnosti (Sozialgesetzbuch Erstes Buch, v nadaljevanju: SGB I), sta opisani dve vrsti dajatev iz okvira temeljnega zagotavljanja dajatev za iskalce zaposlitve:

„(1) Na podlagi pravice do temeljnega zagotavljanja dajatev za iskalce zaposlitve je mogoče zahtevati:

1. dajatve za vključitev v delo,
2. dajatve za kritje preživitinskih stroškov.

[...]“

19. V knjigi II zakonika o socialni varnosti (Sozialgesetzbuch Zweites Buch, v nadaljevanju: SGB II) člen 1, naslovljen „Namen in cilj temeljnega zagotavljanja dajatev za iskalce zaposlitve“, v odstavkih 1 in 3 določa:

„(1) Namen temeljnega zagotavljanja dajatev za iskalce zaposlitve je osebam, ki so upravičene do njega, omogočiti življenje v skladu s človekovim dostojanstvom.

[...]

(3) Zagotavljanje temeljnih dajatev za iskalce zaposlitve vključuje dajatve za:

1. odpravo ali zmanjšanje pomanjkanja, zlasti z vključitvijo v delo, in
2. kritje preživitinskih stroškov.“

20. Člen 7 SGB II, naslovljen „Upravičenci“, določa:

„(1) Dajatve na podlagi te knjige so namenjene osebam, ki:

1. so dopolnile 15 let in še niso dopolnile mejne starosti iz člena 7a,
2. so zmožne za delo,
3. so pomoči potrebne in
4. običajno prebivajo v Zvezni republiki Nemčiji (upravičenci, ki so zmožni za delo). Izključeni so:

1. tujke in tujci, ki niso zaposleni ali samozaposleni v Zvezni republiki Nemčiji in nimajo pravice do prostega gibanja na podlagi člena 2(3) zakona o prostem gibanju državljanov Unije (Freizügigkeitsgesetz/EU, v nadaljevanju: FreizügG/EU), ter njihovi družinski člani prve tri mesece prebivanja,

2. tujke in tujci, katerih pravica do prebivanja temelji le na iskanju zaposlitve, in njihovi družinski člani,

[...]

Drugi stavek, točka 1, se ne uporablja za tujke in tujce, ki prebivajo v Zvezni republiki Nemčiji na podlagi dovoljenja za prebivanje, izdanega v skladu s poglavjem 2, oddelek 5, zakona o pravici do prebivanja. Določbe v zvezi s pravico do prebivanja se ne spremenijo.

[...]“

21. Člen 8 SGB II, ki zadeva pojem „zmožnost za delo“, določa:

„(1) Zmožna za delo je vsaka oseba, ki v določenem časovnem obdobju ni nezmožna opravljati poklicno dejavnost zaradi bolezni ali invalidnosti vsaj tri ure na dan v običajnih razmerah na trgu dela.

[...]“

22. Člen 9 SGB II določa:

„(1) Pomoči potrebna je vsaka oseba, ki ne more zagotoviti ali dovolj zagotoviti kritja svojih preživalskih potreb z dohodkom ali premoženjem, ki ju je treba upoštevati, in ne prejema potrebne pomoči od drugih oseb, zlasti svojih družinskih članov ali oseb, upravičenih do drugih socialnih dajatev. [...]

[...]“

23. Člen 20 SGB II vsebuje dodatne določbe v zvezi z osnovnimi preživalskimi potrebami, člen 21 SGB II dodatne določbe v zvezi z dodatnimi potrebami, člen 22 SGB II pa v zvezi s stanovanjskimi potrebami in ogrevanjem. Nazadnje, členi od 28 do 30 SGB II obravnavajo dajatve za usposabljanje in vključevanje.

24. V knjigi XII zakonika o socialni varnosti (Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch, v nadaljevanju: SGB XII) člen 1, ki zadeva socialno pomoč, določa:

„Namen socialne pomoči je upravičencem omogočiti življenje v skladu s človekovim dostojanstvom. [...]“

25. Člen 21 SGB XII določa:

„Dajatve za kritje preživalskih stroškov se ne izplačujejo osebam, upravičenim do dajatev na podlagi knjige II, če so zmožne za delo ali zaradi njihovih družinskih vezi. [...]“

26. Člen 23 SGB XII, naslovljen „Socialna pomoč za tujke in tujce“, določa:

„(1) Pomoč za kritje preživalskih stroškov, pomoč za bolne osebe, pomoč za nosečnice, pomoč za materinstvo in pomoč za nego na podlagi te knjige je treba zagotoviti tujcem, ki dejansko prebivajo na nacionalnem ozemlju. To ne vpliva na določbe četrtega poglavja. V ostalem je mogoče socialno pomoč dodeliti, kadar je to utemeljeno na podlagi individualnih okoliščin. Omejitve iz prvega stavka se ne uporabljajo za tujce, ki imajo dovoljenje za prebivanje za nedoločen čas [(Niederlassungserlaubnis')] ali dovoljenje za prebivanje za določen čas [(befristeter Aufenthaltstitel')] in nameravajo stalno prebivati na zveznem ozemlju. To ne vpliva na določbe, na podlagi katerih je treba ali bi bilo treba izplačati druge dajatve socialne pomoči razen tistih iz prvega stavka.

[...]

(3) Tujci, ki so na nacionalno ozemlje vstopili zato, da bi pridobili socialno pomoč, ali katerih pravica do prebivanja temelji le na tem, da so iskalci zaposlitve, niso upravičeni do socialne pomoči, do nje pa niso upravičeni niti njihovi družinski člani. Če so na nacionalno ozemlje vstopili zaradi zdravljenja ali lajšanja bolezni, je mogoče pomoč za bolne osebe izplačati le za odpravo kritičnega stanja, zaradi katerega je ogroženo življenje, ali za izvedbo zdravljenja hude ali nalezljive bolezni, ki se izkaže za neobhodno in nujno.

(4) Tujce, ki so upravičeni do socialne pomoči, je treba seznaniti s programi vračanja v njihovo državo in ponovne naselitve, ki se uporabljajo zanje; če je to primerno, je treba zagotoviti, da zadevni tujci te programe izkoristijo.

[...]“

2. FreizügG/EU

27. Področje uporabe FreizügG/EU je urejeno s členom 1 tega zakona:

„Ta zakon ureja vstop in prebivanje državljanov drugih držav članic Evropske unije (državljanov Unije) in članov njihovih družin.“

28. Člen 2 FreizügG/EU v zvezi s pravico do vstopa in prebivanja določa:

„(1) Državljeni Unije s pravico do prostega gibanja in njihovi družinski člani imajo pravico do vstopa in prebivanja na zveznem ozemlju v skladu z določbami tega zakona.

(2) Pravico do prostega gibanja na podlagi prava Skupnosti imajo:

1. državljani Unije, ki želijo prebivati kot delavci, iskati zaposlitev ali se udeležiti poklicnega usposabljanja,

[...]

5. državljani Unije, ki ne opravljajo poklicne dejavnosti, v skladu s pogoji iz člena 4,

6. družinski člani v skladu s pogoji iz členov 3 in 4,

[...]“

29. Člen 4 FreizügG/EU v zvezi z osebami, ki imajo pravico do prostega gibanja in ne opravljajo poklicne dejavnosti, določa:

„Državljeni Unije, ki ne opravljajo poklicne dejavnosti, in njihovi družinski člani, ki jih spremljajo ali se jim pridružijo, imajo pravico iz člena 2(1), če imajo zadostno zavarovalno kritje za primer bolezni in dovolj sredstev za kritje preživitinskih stroškov. Če ima državljan Unije, ki prebiva na zveznem ozemlju, status študenta, imajo to pravico le njegov zakonski ali zunajzakonski partner ter otroci, ki imajo zagotovljeno kritje preživitinskih stroškov.“

II – Dejansko stanje spora o glavni stvari

30. E. Dano, rojena leta 1989, in njen sin Florin, rojen 2. julija 2009 v Saarbrücknu (Nemčija), imata oba romunsko državljanstvo. Po ugotovitvah predložitvenega sodišča je E. Dano zadnjič vstopila v Nemčijo 10. novembra 2010.

31. Mesto Leipzig je 19. julija 2011 E. Dano izdalo potrdilo o pravici do prebivanja za nedoločen čas za državljane Unije in pri tem kot datum vstopa na ozemlje navedlo 27. junij 2011. Poleg tega ji je 28. januarja 2013 izdalo dvojniki tega potrdila.

32. E. Dano in njen sin od prihoda v Leipzig živita v stanovanju sestre E. Dano, pri kateri se prehranjujeta.

33. E. Dano za sina Florina prejema otroški dodatek („Kindergeld“), ki ga izplačuje sklad za družinske dodatke v Leipzigu v imenu zveznega zavoda za zaposlovanje in znaša 184 EUR na mesec. Poleg tega socialna služba za otroke in mladostnike v Leipzigu za tega otroka plačuje še predujem za preživetje v mesečnem znesku 133 EUR.

34. E. Dano je v Romuniji šolo obiskovala tri leta in nima nobenega potrdila o koncu šolanja. Razume nemško in se zna v tem jeziku preprosto izražati. Vendar v nemščini ne zna pisati, njeno bralno razumevanje nemških besedil pa je le omejeno. Nima nobene poklicne kvalifikacije in ni doslej niti v Nemčiji niti v Romuniji opravljala nobene poklicne dejavnosti.⁵

35. E. Dano in njen sin sta prvo vlogo za dodelitev dajatev vložila na podlagi SGB II. Jobcenter Leipzig jo je zavrnil z odločbo z dne 28. septembra 2011 na podlagi člena 7(1), drugi stavek, točka 2, SGB II. Tožeči stranki v postopku v glavni stvari te odločbe nista izpodbijali, zato je postala pravnomočna.

36. Ti tožeči stranki sta vložili novo vlogo 25. januarja 2012. Potem ko je Jobcenter Leipzig zavrnil tudi zadevno drugo vlogo, sta 23. februarja 2012 zoper to odločbo vložili pritožbo. Njuna pritožba je temeljila na členih 18 PDEU in 45 PDEU ter sodbi Sodišča v zadevi Vatsouras in Koupantantze⁶. Vendar je bila ta pritožba zavrnjena z odločbo z dne 1. junija 2012.

37. Zoper zadnjenavedeno odločbo sta tožeči stranki v postopku v glavni stvari 1. julija 2012 vložili tožbo pri Sozialgericht Leipzig (socialno sodišče v Leipzigu, Nemčija). Z njo znova zahtevata dodelitev dajatev iz okvira temeljnega zagotavljanja dajatev za iskalce zaposlitve, to je dajatve za kritje preživetjskih stroškov, socialnega dodatka ter pomoči za ureditev stanovanjske problematike in kritje stroškov ogrevanja (v nadaljevanju: dajatve iz okvira temeljnega zagotavljanja dajatev) na podlagi SGB II za obdobje od 25. januarja 2012.

III – Predlog za sprejetje predhodne odločbe in postopek pred Sodiščem

38. Sozialgericht Leipzig meni, da tožeči stranki v postopku v glavni stvari na podlagi člena 7(1), drugi stavek, točka 2, SGB II in člena 23(3) SGB XII nista upravičeni do dajatev iz okvira temeljnega zagotavljanja dajatev. Vendar se to sodišče kljub temu sprašuje, ali določbe prava Unije, zlasti člen 4 Uredbe št. 883/2004, splošno načelo prepovedi diskriminacije, ki izhaja iz člena 18 PDEU, in splošna pravica do prebivanja, ki izhaja iz člena 20 PDEU, ne nasprotujejo zgoraj navedenim določbam nemškega nacionalnega prava.

5 — Predložitveno sodišče je še pojasnilo, da je bila E. Dano izrečena kazen zapora največ dve leti pogojno za kazniva dejanja zoper premoženje in lastnino. Vendar menim, da ta pojasnila v zvezi z dejanskim stanjem v ničemer ne vplivajo na odgovore na postavljena vprašanja za predhodno odločanje.

6 — C-22/08 in C-23/08, EU:C:2009:344.

39. Sozialgericht Leipzig je zato z odločbo z dne 3. junija 2013, ki jo je Sodišče prejelo 19. junija 2013, prekinilo odločanje in Sodišču na podlagi člena 267 PDEU v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali se področje osebne uporabe člena 4 Uredbe št. 883/2004 uporablja za osebe, ki ne želijo uveljavljati dajatve socialne pomoči ali družinske dajatve v smislu člena 3(1) [te u]redbe, ampak posebno dajatev, za katero se ne plačujejo prispevki v smislu členov 3(3) in 70 [navedene u]redbe?
2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen: ali je državam članicam s členom 4 Uredbe št. 883/2004 preprečeno, da zaradi preprečevanja nesorazmernega uveljavljanja socialnih dajatev za kritje preživitinskih stroškov, za katere se ne plačujejo prispevki, v smislu člena 70 [te u]redbe v celoti ali deloma izključijo pomoči potrebne državljane Unije od prejemanja takih dajatev, ki se dodelijo lastnim državljanom v enakem položaju?
3. Če je odgovor na prvo ali drugo vprašanje nikalen: ali je državam članicam na podlagi člena 18 PDEU in/ali člena 20(2), [...] točka (a), PDEU v povezavi s členom 20(2), [drugi] stavek, PDEU in členom 24(2) Direktive 2004/38 preprečeno, da zaradi preprečevanja nesorazmernega uveljavljanja socialnih dajatev za kritje preživitinskih stroškov, za katere se ne plačujejo prispevki, v smislu člena 70 [navedene u]redbe [...] v celoti ali deloma izključijo pomoči potrebne državljane Unije od prejemanja takih dajatev, ki se dodelijo lastnim državljanom v enakem položaju?
4. Če je po odgovoru na zgoraj navedena vprašanja delna izključitev dajatev za kritje preživitinskih stroškov v skladu s pravom Unije: ali je mogoče dodelitev dajatev za kritje preživitinskih stroškov, za katere se ne plačujejo prispevki, za državljane Unije razen v ekstremno nujnih primerih omejiti na zagotovitev potrebnih sredstev za povratek v domovino, ali pa so s členi 1, 20 in 51 [Listine] zahtevane nadaljnje dajatve, ki omogočajo stalno prebivanje?“

40. Nemška in avstrijska vlada (le v zvezi z drugim vprašanjem), Irska, vlada Združenega kraljestva ter Evropska komisija so predložile pisna stališča.

41. Poleg tega so vse predstavitve svoja stališča na obravnavi 18. marca 2014. Na tej obravnavi so imeli možnost predstaviti svoja stališča še zastopniki tožečih strank v postopku v glavni stvari ter danska in francoska vlada, ki niso predložili pisnih stališč.

IV – Analiza

A – Narava dajatev iz okvira temeljnega zagotavljanja dajatev z vidika Uredbe št. 883/2004 in Direktive 2004/38

42. Kot sem omenil že v uvodu, se vprašanja za predhodno odločanje ne nanašajo izrecno na opredelitev dajatev iz okvira temeljnega zagotavljanja dajatev iz postopka v glavni stvari z vidika Uredbe št. 883/2004 in Direktive 2004/38. Vendar predložitveno sodišče Sodišče sprašuje o veljavnosti nemškega sistema zlasti z vidika načela enakega obravnavanja iz člena 4 te uredbe in merila v zvezi z dovolj sredstvi iz člena 24(2) navedene direktive. Ker je področje uporabe navedenih predpisov odvisno od narave zadevnih ukrepov, se po mojem mnenju Sodišče, če bo želelo koristno odgovoriti predložitvenemu sodišču, ne bo moglo izogniti temu delu.

43. Torej bom najprej opredelil naravo dajatev iz okvira temeljnega zagotavljanja dajatev, ki jih zahtevata tožeči stranki v postopku v glavni stvari in so jima bile zavrnjene, zaradi razlogov za to zavrnitev pa je bil vložen predlog za sprejetje predhodne odločbe.

1. Posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki, z vidika Uredbe št. 883/2004

a) Teoretični pojem

44. Pojem posebnih denarnih dajatev, za katere se ne plačujejo prispevki, je bil v pravo Unije vključen z Uredbo Sveta (EGS) št. 1247/92 z dne 30. aprila 1992 o spremembi Uredbe (EGS) št. 1408/71 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe, samozaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti⁷, da bi se upoštevala sodna praksa Sodišča, na podlagi katere lahko nekatere dajatve, zagotovljene z nacionalno zakonodajo, hkrati spadajo v sisteme socialne varnosti in sisteme socialne pomoči.⁸

45. Pojem, izoblikovan na podlagi sodne prakse Sodišča, torej ni nov, njegova opredelitev pa se ni spreminjala. Posebna dajatev, za katero se ne plačujejo prispevki, je opredeljena na podlagi svojega namena. Prvič, nadomeščati ali dopolnjevati mora dajatev socialne varnosti, vendar se mora od nje razlikovati, drugič, imeti mora značilnosti socialne pomoči, upravičene z gospodarskimi in socialnimi razlogi, in tretjič, določena mora biti z zakonodajo, s katero so postavljena objektivna merila.⁹ Poleg tega, četrtič, se zanj ne smejo plačevati prispevki, kar pomeni, da se zadevna dajatev niti neposredno niti posredno ne zagotavlja iz socialnih prispevkov, temveč se zagotavlja iz javnih sredstev,¹⁰ in petič, v skladu s členom 70(2)(c) Uredbe št. 883/2004 mora biti navedena v Prilogi X k tej uredbi.

46. Pri tej opredelitvi je treba potegniti vzporednice z načelom, ki ga je postavilo Sodišče na podlagi Uredbe Sveta (ES) št. 1408/71 z dne 14. junija 1971 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe, samozaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti v različici, ki je bila spremenjena in posodobljena z Uredbo Sveta (ES) št. 118/97 z dne 2. decembra 1996 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 3, str. 3), in v skladu s katerim je treba „določbe o odstopanjih glede možnosti plačevanja dajatev socialne varnosti, določenih v členu 10a Uredbe št. 1408/71, v tujino razlagati strogo. [To pomeni, da se lahko ta določba] nanaša le na dajatve, ki izpolnjujejo pogoje, določene v členu 4(2a) iste uredbe, torej posebne dajatve, za katere se hkrati ne plačujejo prispevki in ki so navedene v Prilogi IIa k tej uredbi“.¹¹

47. Ustrezne določbe Uredbe št. 883/2004, torej člena 3(3) in 70 te uredbe ter Priloga X k njej, te ugotovitve ne morejo spremeniti.¹²

48. Za konec, kot je odlično povzel generalni pravobranilec N. Wahl v opombi 8 sklepnih predlogov v zadevi Brey, se mora taka posebna denarna dajatev, za katero se ne plačujejo prispevki, „uporabljati kot *podpora* v povezavi z enim od tveganj, ki so navedena v členu 3(1) [Uredbe št. 883/2004]. Ob upoštevanju ekonomskih in socialnih razmer v zadevni državi članici mora upravičencu zagotavljati minimalni dohodek. Poleg tega se mora financirati iz javnega obdavčenja, in ne iz prispevkov, ki jih plačuje upravičenec. Nazadnje, navedena mora biti v Prilogi X k [navedeni u]redbi [...]“.¹³

7 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 2, str. 41.

8 — Glej v tem smislu tretjo uvodno izjavo Uredbe št. 1247/92.

9 — Med številnimi primeri glej sodbi Skalka (C-160/02, EU:C:2004:269, točka 25 in navedena sodna praksa) ter Komisija/Parlament in Svet (C-299/05, EU:C:2007:608, točka 55 in navedena sodna praksa).

10 — Glej v tem smislu sodbo Skalka (EU:C:2004:269, točka 28), za primer uporabe pa sodbo Jauch (C-215/99, EU:C:2001:139, točka 33).

11 — Sodbi Jauch (EU:C:2001:139, točka 21) in Skalka (EU:C:2004:269, točka 19).

12 — Glej v tem smislu sodbo Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, točka 36).

13 — C-140/12, EU:C:2013:337, opomba 8. Moj poudarek.

b) Dajatve iz okvira temeljnega zagotavljanja dajatev na podlagi SGB II

49. Dajatve iz okvira temeljnega zagotavljanja dajatev na podlagi SGB II zajemajo dajatve za kritje preživninskih stroškov za E. Dano ter socialne dodatke in pomoč za kritje stroškov za ureditev stanovanjske problematike in ogrevanje za njenega sina.

50. Vse stranke se strinjajo, da jih je treba opredeliti kot posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki, v smislu Uredbe št. 883/2004.

51. Če si namreč znova ogledamo pogoje, naštete v točki 45 teh sklepnih predlogov, lahko ugotovimo, da so te dajatve navedene v Prilogi X k Uredbi št. 883/2004 (peti pogoj). Ugotovljeno je bilo, da se zanje ne plačujejo prispevki (četrti pogoj),¹⁴ iz členov 7 (določitev upravičenca), 8 (opredelitev zmožnosti za delo), 9 (opredelitev pomoči potrebnih oseb) ter 1(1) in (3) (namen in cilji temeljnega zagotavljanja dajatev) SGB II pa izhaja, da jih je mogoče obravnavati kot socialno pomoč, upravičeno z gospodarskimi in socialnimi razlogi (drugi pogoj), ter da so določene z ureditvijo, s katero so postavljena objektivna merila v smislu zgoraj navedene sodne prakse Sodišča (tretji pogoj).¹⁵

52. Manj očitno je, nasprotno, opredeljiv prvi pogoj, namreč da se te dajatve uporabljajo kot podpora v povezavi z enim od tveganj, ki so izčrpno navedena v členu 3(1) Uredbe št. 883/2004.

53. Po mnenju Komisije se dajatve iz okvira temeljnega zagotavljanja dajatev nanašajo na dajatve za brezposelnost v smislu člena 3(1)(h) Uredbe št. 883/2004. Po njenem mnenju gre namreč za dajatve za nadomestitev plače, ki je ne prejema brezposelna oseba, zmožna za delo, da se lahko vzdržuje.

54. Nemška vlada, nasprotno, meni, da temeljnega zagotavljanja dajatev, določenega s SGB II, ni mogoče razvrstiti v nobeno od vej socialne varnosti iz člena 3(1) Uredbe št. 883/2004. Po mnenju te vlade sistem temeljnega zagotavljanja dajatev ni povezan s tveganjem brezposelnosti, ampak zagotavlja dajatve osebam, ki se znajdejo v stiski, čeprav so zmožne za delo. Vendar jih kljub temu razvršča med posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki.¹⁶

55. Upošteval bom pojasnila nemške vlade v zvezi s tem, da je sistem, vzpostavljen s SGB II, nastal z združitvijo dveh predhodnih sistemov (pomoči za brezposelnost na eni strani in socialne pomoči na drugi strani) ter da je namenjen osebam, zmožnim za delo, in njihovim družinskim članom.

56. Naj še dodam, da je nemška vlada pojasnila, da poleg SGB II še naprej obstaja še en sistem socialne pomoči, to je socialna pomoč, kot je ozko opredeljena v SGB XII.

57. Tako me mešana narava sistema, vzpostavljenega s SGB II (ki je nastal s spojitvijo dveh predhodnih sistemov, od katerih se je eden uporabljal izključno za pomoč v primeru brezposelnosti), ohranitev sistema socialne pomoči, ločenega od SGB II, in vpis temeljnega zagotavljanja dajatev v Prilogo X k Uredbi št. 883/2004 napeljujejo na to, da tudi sam v tem sistemu vidim posebno denarno dajatev, za katero se ne plačujejo prispevki.

14 — Iz pisnih stališč nemške vlade je razvidno, da se te dajatve dodelijo neodvisno od izvajanja predhodne dejavnosti ali plačevanja prispevkov.

15 — Glej točko 45 teh sklepnih predlogov.

16 — Nemška vlada nekoliko paradoksalno navaja, da je dajatve iz okvira temeljnega zagotavljanja dajatev sicer res mogoče dodeliti brezposelnim osebam in imajo zato *a priori* značilnosti zakonodaje s področja socialne varnosti iz člena 3(1) Uredbe št. 883/2004, vendar naj bi bile kljub temu to dejansko posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki, v smislu člena 3(3) te uredbe.

2. Dajatev socialne pomoči z vidika Direktive 2004/38

a) Teoretični pojem: neodvisnost od Uredbe št. 883/2004

58. Če dajatev ni dajatev socialne pomoči v smislu Uredbe št. 883/2004, to še ne pomeni, da ne more spadati niti v sistem socialne pomoči v smislu Direktive 2004/38.

59. Možnost, da lahko tudi posebna denarna dajatev, za katero se ne plačujejo prispevki, v smislu Uredbe št. 883/2004 spada na področje uporabe pojma „socialna pomoč“ v smislu Direktive št. 2004/38, je bila poleg tega osrednja tema v zadevi Brey¹⁷.

60. Generalni pravobranilec N. Wahl, ki je preučil cilje navedenih pravnih instrumentov (prvi se večinoma nanaša na socialno varnost, drugi pa na splošno na prosti pretok, nediskriminacijo in državljanstvo Unije), je menil, da pojem „socialna pomoč“, kot se uporablja v teh dveh besedilih, ne more biti enak.¹⁸

61. Sodišče se je strinjalo s tem pristopom, saj je menilo, da „pojma ‚sistem socialne pomoči‘ iz člena 7(1)(b) Direktive 2004/38 [...] ni mogoče zožiti na dajatve socialne pomoči, ki na podlagi člena 3(5)(a) Uredbe št. 883/2004 ne spadajo na področje uporabe te uredbe“¹⁹.

62. Nasprotno, po njegovem mnenju se pojem „sistem socialne pomoči“ v smislu člena 7(1)(b) Direktive 2004/38 ne določi na podlagi formalnih meril, ampak na podlagi cilja, ki ga uresničuje ta določba.²⁰ Zato ga treba razlagati tako, „da se sklicuje na vse sisteme pomoči javnih organov – ne glede na nacionalno, regionalno ali lokalno raven – za katere lahko zaprosi posameznik, ki nima zadostnih sredstev za kritje svojih osnovnih potreb ali osnovnih potreb svojih družinskih članov in za katerega torej obstaja tveganje, da bo med prebivanjem postal breme za javne finance države članice gostiteljice, ki bi lahko vplivalo na celotno raven pomoči, ki jih ta država članica lahko dodeli“²¹.

63. Vendar iz sodbe Vatsouras in Koupatantze²² izhaja, da, nasprotno, za „pravico do socialne pomoči“ v smislu člena 24(2) Direktive 2004/38 ni mogoče šteti finančnih dajatev, ki so neodvisno od opredelitve v nacionalni zakonodaji namenjene lažjemu dostopu do trga dela.

64. To pojasnilo se mi zdi pomembno, saj je generalni pravobranilec D. Ruiz-Jarabo v svojih sklepnih predlogih menil prav obratno, saj je v njih navedel, da „[bi lahko obstajale] dajatve ‚socialne pomoči‘, kot so tiste, predvidene v členu 24(2) Direktive 2004/38, s katerimi se spodbuja vključevanje na trg dela“²³.

b) Dajatve iz okvira temeljnega zagotavljanja dajatev iz SGB II

65. Sodišče je v točki 43 sodbe Vatsouras in Koupatantze²⁴ predpostavilo, da bi lahko pogoj, kakršen je naveden v členu 7(1) SGB II – v skladu s katerim mora biti zadevna oseba zmožna opravljati poklicno dejavnost, da je upravičena do dajatev iz okvira temeljnega zagotavljanja dajatev iz SGB II – kazal na to, da je zadevna dajatev namenjena lažšanju dostopa do zaposlitve.

17 — Sodba Brey (EU:C:2013:565).

18 — Sklepni predlogi generalnega pravobranilca N. Wahla v zadevi Brey (EU:C:2013:337, točka 56).

19 — Sodba Brey (EU:C:2013:565, točka 58).

20 — *Ibidem* (točka 60 in navedena sodna praksa).

21 — *Ibidem* (točka 61 in navedena sodna praksa).

22 — EU:C:2009:344, točka 45.

23 — Sklepni predlogi v zadevi Vatsouras in Koupatantze (C-22/08 in C-23/08, EU:C:2009:150, točka 57).

24 — EU:C:2009:344.

66. V takem primeru – ob upoštevanju pojasnila iz točke 63 teh sklepnih predlogov – dajatev iz okvira temeljnega zagotavljanja dajatev na podlagi SGB II ne bi bilo mogoče obravnavati kot dajatve socialne pomoči v smislu Direktive 2004/38.

67. Vendar nisem prepričan, da je treba merilo zmožnosti opravljanja poklicne dejavnosti obravnavati kot edino odločilno merilo za opredelitev dajatev z vidika te direktive.

68. V skladu z metodološkim merilom, ki ga je Sodišče uporabilo v sodbi Brey, se pojem „sistem socialne pomoči“ v smislu člena 7(1)(b) Direktive 2004/38 namreč *ne določi na podlagi formalnih meril*, ampak na podlagi *cilja*, ki ga uresničuje ta določba.²⁵

69. V zvezi s tem je treba dodati, da člen 19a SGB I sicer res določa, da je mogoče dajatve za kritje preživninskih stroškov in dajatve za vključitev v delo zahtevati na podlagi pravice do temeljnega zagotavljanja dajatev za iskalce zaposlitve, vendar odstavek 1 člena 1 SGB II, naslovljenega „Namen in cilj temeljnega zagotavljanja dajatev za iskalce zaposlitve“, določa, da je „[n]amen temeljnega zagotavljanja dajatev za iskalce zaposlitve [...] osebam, ki so upravičene do njega, omogočiti življenje v skladu s človekovim dostojanstvom“.

70. Tudi člen 1(3) SGB II določa, da temeljno zagotavljanje dajatev za iskalce zaposlitve vključuje dajatve, katerih namen je odpraviti ali zmanjšati stisko, zlasti z vključitvijo v delo, in zagotoviti kritje preživninskih stroškov.

71. Poleg tega naj bi zadevne dajatve na podlagi člena 19 SGB II pokrivale „osnovne preživninske potrebe, dodatne potrebe ter stanovanjske potrebe in potrebe v zvezi z ogrevanjem“. Po drugi strani naj bi bile dajatve za pomoč pri poklicnem vključevanju, za katere gre v okviru temeljnega zagotavljanja dajatev za iskalce zaposlitve, večinoma opisane v knjigi III zakonika o socialni varnosti (Sozialgesetzbuch Drittes Buch). Vendar je predložitveno sodišče navedlo, da obravnavani spor ne zadeva teh določb, saj se vloge tožečih strank v postopku v glavni stvari ne nanašajo na dajatve pomoči za poklicno vključevanje.

72. Torej menim, da dajatve iz okvira temeljnega zagotavljanja dajatev iz postopka v glavni stvari ustrezajo opredelitvi „sistema socialne pomoči“ v smislu Direktive 2004/38, kot jo je sprejelo Sodišče v sodbi Brey, torej sistema pomoči javnega organa, za katere lahko zaprosi posameznik, ki nima zadostnih sredstev za kritje svojih osnovnih potreb ali osnovnih potreb svojih družinskih članov in za katerega zato obstaja tveganje, da bo med prebivanjem postal breme za javne finance države članice gostiteljice, ki bi lahko vplivalo na celotno raven pomoči, ki jih ta država članica lahko dodeli.²⁶

3. Vmesna ugotovitev v zvezi z naravo dajatev iz okvira temeljnega zagotavljanja dajatev

73. Ob koncu te uvodne analize lahko ugotovim, da so dajatve iz okvira temeljnega zagotavljanja dajatev po eni strani posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki, v smislu Uredbe št. 883/2004, po drugi strani pa dajatve socialne pomoči v smislu Direktive 2004/38.

74. Če bi Sodišče, nasprotno, dajatve iz okvira temeljnega zagotavljanja dajatev razumelo kot dajatve „socialne pomoči“ v smislu Uredbe št. 883/2004 in bi tako zavrnilo njihovo opredelitev kot posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki, na prvo vprašanje za predhodno odločanje ne bi imelo smisla odgovarjati. To vprašanje namreč zadeva le uporabo člena 4 te uredbe za posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki. Odgovarjanje na to vprašanje bi bilo še toliko manj smiselno, ker so s členom 3(5) zadevne uredbe z njenega področja uporabe izrecno izključene dajatve socialne pomoči.

²⁵ — EU:C:2013:565, točka 60.

²⁶ — Glej v tem smislu sodbo Brey (EU:C:2013:565, točka 61).

B – Prvo vprašanje za predhodno odločanje

75. Predložitveno sodišče se s prvim vprašanjem sprašuje, ali se člen 4 Uredbe št. 883/2004 uporablja za posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki, v smislu členov 3(3) in 70 te uredbe.

76. V členu 3 navedene uredbe je opredeljena njena stvarna veljavnost. V odstavku 3 tega člena je izrecno navedeno, da „se uporablja tudi za posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo [...] prispevki, iz člena 70“.

77. Člen 70 tvorijo štirje odstavki. V prvem je opredeljeno področje uporabe zadevnega člena z opredelitvijo posebnih denarnih dajatev, za katere se ne plačujejo prispevki. V drugem je opredelitev natančneje pojasnjena z navedbo zahtevanih sestavnih elementov. V četrtem je določeno načelo, po katerem se te dajatve dodeljujejo v državi članici, v kateri zainteresirana oseba stalno prebiva, v skladu z njeno zakonodajo. Nazadnje, v tretjem odstavku je določeno, da se „[č]len 7 in druga poglavja tega naslova [...] ne uporabljajo za dajatve iz odstavka 2 tega člena“.

78. Torej iz členov 3(3) in 70(3) Uredbe št. 883/2004 neizpodbitno izhaja, da se člen 4 iste uredbe uporablja za posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki.

79. Člen 3(3) Uredbe št. 883/2004 namreč izrecno in brez izjem določa, da se ta uredba uporablja za posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki, iz člena 70. Čeprav se na podlagi tega člena za iste dajatve nekatere določbe te uredbe izjemoma ne uporabljajo, člena 4 ni med njimi.

80. Taka razlaga se poleg tega ujema tudi z voljo zakonodajalca, kot je izražena v sedmi uvodni izjavi Uredbe št. 1247/92, s katero so bile – kot sem že pojasnil – v Uredbo št. 1408/71 vstavljene določbe v zvezi s posebnimi denarnimi dajatvami, za katere se ne plačujejo prispevki.

81. V skladu s to uvodno izjavo se dajatve, ki hkrati spadajo na področje socialne varnosti in socialne pomoči, torej posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki, „dodelijo [...] le v skladu z zakonodajo države stalnega prebivališča zadevne osebe ali njenih družinskih članov [...] in brez diskriminacije na podlagi državljanstva“²⁷.

82. Torej bi bilo v nasprotju ne le z besedilom Uredbe št. 883/2004, temveč tudi z voljo zakonodajalca, če bi s področja uporabe načela enakega obravnavanja iz člena 4 zadevne uredbe izključili posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki.

83. Naj si izposodim formulacijo iz člena 4 navedene uredbe: ker nikjer v tej uredbi „ni določeno drugače“, „imajo osebe, za katere se uporablja ta uredba, enake pravice [do posebnih denarnih dajatev, za katere se ne plačujejo prispevki,] in [enake] obveznosti po zakonodaji vsake države članice[...] kot državljani te države članice“.

84. Zato Sodišču predlagam, naj na prvo vprašanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, odgovori, da osebna veljavnost člena 4 Uredbe št. 883/2004 vključuje osebe, ki zahtevajo posebno denarno dajatev, za katero se ne plačujejo prispevki, v smislu členov 3(3) in 70 Uredbe št. 883/2004.

85. Vendar moram ob tem takoj še pojasniti, da ta ugotovitev ne pomeni nujno, da je domnevna diskriminacija iz spora o glavni stvari v nasprotju z načelom enakosti, kot ga določa člen 4 Uredbe št. 883/2004.

86. Razmislek o tem je bistven za odgovor na drugo in tretje vprašanje, ki ju je postavilo predložitveno sodišče. Zato ju bom obravnaval skupaj.

27 — Moj poudarek.

C – Drugo in tretje vprašanje za predhodno odločanje

1. Predmet drugega in tretjega vprašanja za predhodno odločanje in veljavna pravila

87. Predložitveno sodišče z drugim in tretjim vprašanjem za predhodno odločanje v bistvu sprašuje, ali pravo Unije nasprotuje nacionalni ureditvi, v skladu s katero so delovno neaktivni državljani druge države članice v celoti ali deloma izključeni iz prejemanja nekaterih posebnih denarnih dajatev, za katere se ne plačujejo prispevki, v smislu Uredbe št. 883/2004, čeprav bi bilo te dajatve treba zagotoviti državljanom zadevne države članice, ki so v enakem položaju.

88. Predložitveno sodišče se sklicuje na načelo enakega obravnavanja iz člena 4 Uredbe št. 883/2004, pa tudi na člen 18 PDEU, člen 20(2)(a), in drugi pododstavek, PDEU ter člen 24(2) Direktive 2004/38.

89. V skladu s členom 18 PDEU je prepovedana vsakršna diskriminacija glede na državljanstvo, „[k]jer se uporabljata Pogodbi in brez poseganja v njune posebne določbe“. Člen 20(2), drugi pododstavek, PDEU izrecno določa, da se pravice, ki so s tem členom podeljene državljanom Unije, uresničujejo „v skladu s pogoji in omejitvami, opredeljenimi s Pogodbama in ukrepi, sprejetimi za njuno izvajanje“. Naj še dodam, da je tudi s členom 21(1) PDEU pravica državljanov Unije do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic pogojena z upoštevanjem „omejitev in pogojev, določenih s Pogodbama in ukrepi, ki so bili sprejeti za njuno uveljavitev“.

90. Uredba št. 883/2004 in Direktiva 2004/38 sta taka pogoja ali omejitvi, sprejeti na podlagi Pogodb ali za zagotovitev njune uveljavitve.²⁸

91. Zato menim, da sta to edina upoštevana pravna instrumenta, na podlagi katerih je mogoče odgovoriti na drugo in tretje vprašanje, le da moram ob tem še dodati, da se po mojem mnenju v zadevi, ki je bila predložena predložitvenemu sodišču, člen 24(2) navedene direktive ne uporablja.

92. Na podlagi spisa se namreč zdi, da tožeča stranka v postopku v glavni stvari ni prišla v Nemčijo, da bi iskala delo, niti se ne trudi, da bi tam našla zaposlitev. Na podlagi člena 24(2) Direktive 2004/38 lahko države članice ne podelijo pravice do dajatve socialne pomoči v prvih treh mesecih prebivanja ali v več kot trimesečnem obdobju iskanja zaposlitve „drugim osebam, razen delavcem, samozaposlenim osebam, osebam, ki ohranijo takšen status in članom njihovih družin“.²⁹ Ker je E. Dano v Nemčiji dlje kot tri mesece, tam ne išče dela in v to državo niti ni vstopila, da bi ga našla, ne spada na področje osebne veljavnosti te določbe. Nasprotno, njen položaj se obravnava v členu 7(1)(b) Direktive 2004/38 v zvezi z zahtevo, da ima zadevna oseba dovolj sredstev, da ne bo postala breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici.

2. Obseg drugega in tretjega vprašanja za predhodno odločanje z vidika sodne prakse Sodišča

a) Možnost omejitve obsega načela enakega obravnavanja

93. Morebiten obstoj neenakega obravnavanja med državljani Unije, ki so uresničili pravico do prostega gibanja in prebivanja, ter državljani države članice gostiteljice je neizogibna posledica Direktive 2004/38.

²⁸ — Glej v tem smislu v zvezi s členom 21 PDEU in členom 7(1)(b) Direktive 2004/38 sodbo Brey (EU:C:2013:565, točki 46 in 47).

²⁹ — Člen 24(2) Direktive 2004/38 napotuje na člen 14(4)(b) te direktive, v skladu s katerim se ukrep izгона ne sme sprejeti proti državljanom Unije ali njihovim družinskim članom (z izjemo omejitev pravice do prebivanja iz razlogov javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja iz naslova VI navedene direktive), če so vstopili na ozemlje države članice gostiteljice z namenom iskanja zaposlitve, dokler lahko predložijo dokazilo o tem, da še naprej iščejo zaposlitev in da imajo resnično možnost, da se zaposlijo.

94. Kot je navedel že generalni pravobranilec N. Wahl v točki 38 sklepnih predlogov v zadevi Brey, „[č]eprav je najpomembnejši cilj Direktive [2004/38] poenostaviti in okrepiti pravico do prostega gibanja in prebivanja vseh državljanov Unije, je hkrati s členom 7(1)(b) [te direktive] postavljen poseben cilj, to je zagotoviti, da osebe, ki uresničujejo svojo pravico do prebivanja, ne postanejo nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici v začetnem obdobju prebivanja. *S tem je nakazano, da je namen te določbe delovno neaktivnim državljanom Unije preprečiti, da bi se preživljali z izplačili iz sistema socialnega varstva države gostiteljice.*“³⁰

95. Sodišče se je strinjalo z analizo generalnega pravobranilca N. Wahla. V točki 57 sodbe v tej zadevi³¹ je namreč menilo, da „čeprav je namen Uredbe št. 883/2004 zagotoviti državljanom Unije, ki so uresničili pravico do prostega gibanja delavcev, da obdržijo pravico do nekaterih dajatev socialne varnosti, ki jih podeljuje njihova država izvora, pa Direktiva 2004/38 državi članici gostiteljici omogoča, da za državljane Unije, ki nimajo ali nimajo več statusa delavca, določi legitimne omejitve pri dodeljevanju socialnih dajatev, da te osebe ne bi postale nesorazmerno breme za sistem socialne pomoči v tej državi članici“.

96. V tem okviru iz razmerja, ki ga je zakonodajalec Unije vzpostavil s členom 7 Direktive 2004/38 med zahtevo po zadostnih sredstvih kot pogojem za prebivanje na eni strani in prizadevanjem, da se ne ustvari breme za sistem socialne pomoči držav članic, na drugi strani, nujno izhaja možnost neenakega obravnavanja pri podeljevanju dajatev socialne pomoči med državljani države članice gostiteljice in drugimi državljani Unije.

97. Torej menim, da je v obravnavani zadevi temeljno vprašanje, ali je ob upoštevanju Direktive 2004/38 in načela sorazmernosti mogoče iz podelitve pravice do socialne pomoči zakonito na splošno izključiti državljane drugih držav članic, ki so na ozemlje države članice gostiteljice vstopili – kot določa člen 23(3) SGB XII – zato, „da bi pridobili socialno pomoč, ali katerih pravica do prebivanja temelji le na tem, da so iskalci zaposlitve“.

b) Poskus povzetka obstoječe sodne prakse Sodišča

98. Generalni pravobranilec N. Wahl je ob podobni problematiki v zadevi Brey – zadevna nacionalna zakonodaja je pravico do dajatve socialne pomoči pogojevala z zakonitim prebivanjem na ozemlju te države članice – zavzel odločno stališče s tem, da je navedel, da se „[z]di, da je na podlagi Direktive [2004/38] utemeljeno, da država članica zavaruje svoj sistem socialne pomoči v povezavi z delovno neaktivnimi državljani Unije, ki še niso pridobili stalnega prebivališča. Vendar pa [...] pravila, s katerimi se pravica do prebivanja pogojuje z neuporabo sistema socialne pomoči države članice gostiteljice in ki ne določajo individualne presoje ekonomske zmožnosti državljanov Unije, niso skladna s členoma 8(4) in 14(3) Direktive [2004/98].“³²

99. Ugotoviti je treba, da se je Sodišče strinjalo s to razlago Direktive 2004/38, saj je v točki 77 sodbe Brey³³ menilo, da „samodejna izključitev delovno neaktivnih državljanov drugih držav članic iz upravičenosti do neke socialne dajatve, ki jo opravi država članica gostiteljica, [...] pristojnim organom države članice gostiteljice ne omogoča, da – če so sredstva zainteresirane osebe nižja od referenčnega zneska za dodelitev take dajatve – v skladu z zahtevami, ki izhajajo med drugim iz členov 7(1)(b) in 8(4) te direktive in iz načela sorazmernosti, opravijo celovito presojo bremena, ki naj bi ga dodelitev te dajatve konkretno prinesla za celotni nacionalni sistem socialne pomoči ob upoštevanju posamičnih okoliščin položaja zainteresirane osebe“.

30 — EU:C:2013:337. Moj poudarek.

31 — Sodba Brey (EU:C:2013:565).

32 — EU:C:2013:337, točka 81.

33 — EU:C:2013:565.

100. S sklepom iz sodbe Brey je bila potrjena predhodna sodna praksa Sodišča v zvezi z vprašanjem dajatev socialne pomoči.

101. V sodbi Grzelczyk³⁴ je Sodišče zlasti odločilo, da člena 6 ES in 8 ES (zdaj člena 18 PDEU in 20 PDEU) nasprotujeta temu, da se socialna dajatev iz sistema, za katerega se ne plačujejo prispevki, v zvezi z državljani držav članic, ki niso državljani države članice gostiteljice, na ozemlju katere zakonito prebivajo, pogojuje s tem, da morajo zadevni državljani drugih držav članic spadati na področje uporabe uredbe o prostem gibanju delavcev, medtem ko se za državljane države članice gostiteljice ne uporablja noben podoben pogoj.

102. Najskerajnji primer te sodne prakse je nedvomno sodba Trojani³⁵, v kateri je Sodišče – potem ko je potrdilo, da ima lahko državljan Unije, ki v državi članici gostiteljici nima pravice do prebivanja na podlagi členov 45 PDEU, 49 PDEU ali 56 PDEU, že zato, ker je državljan Unije, pravico do prebivanja na podlagi neposredne uporabe člena 20(1) PDEU – še dodalo, da „se lahko oseba, ki je v položaju tožeče stranke v glavni stvari, ko se ugotovi, da ima dovoljenje za prebivanje, sklicuje na člen [18 PDEU], zato da bi pridobila storitev [dajatev] socialne pomoči“.

c) Primerjava sodne prakse z obravnavano zadevo, z *ratio legis* in z besedilom Direktive 2004/38

103. Menim, da je treba opraviti primerjavo sodne prakse Sodišča z obravnavano zadevo, z *ratio legis* in z besedilom Direktive 2004/38.³⁶

104. Z Direktivo 2004/38 sta za več kot trimesečno pravico do prebivanja državljan Unije, ki ni delavec (zaposlen ali samozaposlen), postavljena dva pogoja, in sicer da ima ta državljan Unije dovolj sredstev zase in za svoje družinske člane, da med svojim prebivanjem ne bodo postali breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici, in da imajo ti celovito zavarovalno kritje za primer bolezni v državi članici gostiteljici.³⁷

105. Razen če ne omajemo veljavnosti navedene direktive z vidika členov 18 PDEU, 20 PDEU in 21 PDEU, lahko po mojem mnenju država članica legitimno zavrne podelitev dajatev socialne pomoči državljanom, ki uresničujejo pravico do prostega gibanja le zato, da bi izkoristili socialno pomoč druge države članice, pri čemer nimajo dovolj sredstev, da bi se lahko sklicevali na pravico do prebivanja, daljšo od treh mesecev.

106. Če bi državam članicam odvzeli to pravico, bi to pomenilo, da bi državljan države članice, ki ob prihodu na ozemlje druge države članice ne bi imel dovolj sredstev za preživetje, *samodejno* in *de facto* pridobil ta sredstva s podelitvijo posebne denarne dajatve, za katero se ne plačujejo prispevki in katere namen je upravičencem zagotoviti kritje preživitinskih stroškov, tako da se jim omogoči življenje v skladu s človekovim dostojanstvom.

34 — C-184/99, EU:C:2001:458, točka 46.

35 — C-456/02, EU:C:2004:488, točka 46. Čeprav je bila sodba izrečena po sprejetju Direktive 2004/38, sta dejansko stanje iz te zadeve in predlog za sprejetje predhodne odločbe iz obdobja precej pred njenim sprejetjem.

36 — To vprašanje se obravnava tudi v doktrini. Glede sodne prakse Sodišča v zvezi s členoma 18 PDEU in 21 PDEU ter Direktivo 2004/38 je O. Golyner med drugim zapisal: „The peculiar consequence of this line of reasoning is that once the construct of lawful residence becomes disjointed from the requirement to meet the conditions to which the right of residence is subject, the conditional nature of the right to residence under Art. [21 TFEU] becomes neutralised by the right to equal treatment under Art. [18 TFEU]. As a result, the coherence of the concept of the right to free movement and residence in Community law is called into question. The Court's generous interpretation of the right to equal treatment for Union citizens lawfully resident in the territory of another Member State seems to be in conflict with the conditional nature of the right to free movement and residence under Art. [21 TFEU]“ (Golyner, O., „Jobseekers' rights in the European Union: challenges of changing the paradigm of social solidarity“, *European Law Review*, 2005, 30 (1), str. 111–122.

37 — Člen 7(1)(b) Direktive 2004/38.

107. S kumulirano uporabo zadevnih predpisov sekundarnega prava, to je Uredbe št. 883/2004 in Direktive 2004/38 – če bi ju razlagali, kot da preprečujeta splošno izključitev državljanov drugih držav članic, ki niso državljani države članice gostiteljice, iz pravice do dodelitve take dajatve socialne pomoči – bi izničili voljo zakonodajalca, ki izhaja iz navedene direktive.

108. Na podlagi uvodne izjave 10 Direktive 2004/38 je treba namreč preprečiti, da bi osebe, ki uresničujejo svojo pravico do prebivanja, postale nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici, zato „bi morala biti pravica do prebivanja za državljane Unije in njihove družinske člane za obdobja, daljša od treh mesecev, zavezana pogojem“. V uvodni izjavi 21 je še dodano, da „bi bilo treba [zato] prepustiti državi članici gostiteljici, da odloči, ali bo dodelila socialno pomoč drugim državljanom Unije kot tistim, ki so delavci ali samozaposlene osebe ali ki ohranijo ta status, ali njihovim družinskim članom za prve tri mesece prebivanja ali za daljše obdobje v primeru iskalcev zaposlitve“.

109. Naj še dodam, da je na podlagi člena 14(1) Direktive 2004/38 državljanom Unije in njihovim družinskim članom sicer res dovoljeno prebivanje prve tri mesece,³⁸ „dokler ne postanejo nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici“, vendar po drugi strani člen 7(1)(b) te direktive določa, da mora imeti državljan Unije, ki je uresničil svojo pravico do prostega gibanja in želi ostati na ozemlju države članice gostiteljice več kot tri mesece, dovolj sredstev, da ne postane breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici, ne da bi moralo biti to breme „nesorazmerno“.

110. Poleg tega je v uvodni izjavi 16 Direktive 2004/38, v kateri je izrecno pojasnjeno, zakaj se ohranitev pravice do prebivanja pogojuje z zadostnimi sredstvi, izraz „nesorazmerno breme“ povezan z vsemi „upravičenci pravice do prebivanja“. Torej se ti obravnavajo kolektivno.

111. V zvezi s tem se strinjam z generalnim pravobranilcem N. Wahlom, ki ugotavlja, da „[v]loga za socialno pomoč *kot taka* ne more predstavljati nesorazmernega bremena za sistem socialne pomoči države članice in povzročiti izgube pravice do prebivanja“³⁹. Težko si namreč predstavljamo, da bi bila lahko pomoč, ki se odobri *enemu samemu* prosilcu, nevzdržna za državo članico, saj je tak znesek majhen. Torej je očitno, da je zakonodajalec, ker je razmišljal o morebitnih skupnih posledicah vseh posameznih vlog, državam članicam omogočil, da od *vsakega* prosilca za prebivanje zahtevajo dokaz o tem, da ima dovolj sredstev in celovito zavarovalno kritje za primer bolezni, če želi v državi članici, ki ni država članica, katere državljan je, prebivati več kot tri mesece.

112. Zato imam nekaj težav z uskladitvijo teh preudarkov z idejo iz iste točke sklepnih predlogov v zadevi Brey, v kateri je generalni pravobranilec menil, da „pravila, s katerimi se pravica do prebivanja pogojuje z neuporabo sistema socialne pomoči države članice gostiteljice in ki ne določajo individualne presoje ekonomske zmožnosti državljana Unije, niso skladna [z] Direktiv[o] [2004/38]“.

113. Menim namreč, da bi lahko tako sklepanje pripeljalo do slepe ulice. Z Direktivo 2004/38 sta v zvezi s pravico do prebivanja postavljena dva objektivna pogoja: zadevna oseba mora imeti dovolj sredstev in celovito zavarovalno kritje za primer bolezni. Imamo samo dve možnosti: ali ima državljan Unije dovolj sredstev in lahko torej prebiva na ozemlju države članice, ki jo izbere, saj mu prav zaradi dejstva, da ima dovolj sredstev, ne bo treba uporabiti dajatev socialne pomoči, katerih namen je zagotoviti zadovoljitev minimalnih življenjskih potreb, ali pa nima dovolj sredstev in torej teoretično izpolnjuje pogoje za pridobitev takih dajatev socialne pomoči, vendar v tem primeru na podlagi člena 7(1)(b) Direktive 2004/38 ne more prebivati v nobeni drugi državi članici razen v državi članici,

38 — Člen 14(1) Direktive 2004/38 namreč napotuje na člen 6 te direktive, s katerim je urejeno prebivanje do treh mesecev.

39 — EU:C:2013:337, točka 81, poudarek generalnega pravobranilca N. Wahla.

katere državljan je. Če državam članicam preprečimo, da take primere izključijo iz dodelitve socialne pomoči, se znajdemo v položaju, v katerem državljan Unije, ki se preseli le zato, da bi pridobil socialno pomoč v državi članici, ki ni država članica, katere državljan je, umetno izpolni pogoj v zvezi z zadostnimi sredstvi.

114. Po mojem mnenju bi lahko razlaga Uredbe št. 883/2004 in Direktive 2004/38 v skladu s sodno prakso Sodišča⁴⁰ pripeljala tudi do paradoksalnega položaja z vidika člena 24(2) zadevne direktive.

115. Člen 24(1) navedene direktive sicer res določa načelo enakega obravnavanja, vendar je v odstavku 2 tega člena določeno odstopanje od tega načela, saj je državi članici gostiteljici izrecno dovoljeno, da zavrne pravico do dajatve socialne pomoči iskalcem zaposlitve.

116. Če naj bi torej Sodišče odločilo, da je ureditev, kot je tista iz postopka v glavni stvari, v nasprotju s pravom Unije, bi se znašli v položaju, v katerem bi bil državljan države članice, ki je kot državljan Unije uresničil pravico do prostega gibanja, ne da bi se želel vključiti na trg dela države članice gostiteljice, v ugodnejšem položaju kot državljan države članice, ki je svojo državo zapustil zato, da bi v drugi državi članici iskal zaposlitev. Lahko bi se namreč zgodilo, da bi bila temu zavrnjena dodelitev dajatve socialne pomoči na podlagi ureditve, sprejete v skladu s členom 24(2) Direktive 2004/38, medtem ko bi bila lahko prvemu ta pravica zavrnjena le na podlagi poglobljene preučitve njegovih osebnih razmer.⁴¹

117. Naj ta razmislek o doslednosti sistema, vzpostavljenega z Direktivo 2004/38, končam z domnevo, da je dodelitev dajatve socialne pomoči vsekakor breme za sistem socialne pomoči. Ta posledica namreč izhaja iz same opredelitve sistema socialne pomoči, kot jo je sprejelo Sodišče, ki zadevni sistem razume kot „vse sisteme pomoči javnih organov, ne glede na nacionalno, regionalno ali lokalno raven, za katere lahko zaprosi posameznik, ki nima zadostnih sredstev za kritje svojih osnovnih potreb ali osnovnih potreb svojih družinskih članov in za katerega *torej* obstaja tveganje, da bo med prebivanjem postal breme za javne finance države članice gostiteljice, ki bi lahko vplivalo na celotno raven pomoči, ki jih ta država članica lahko dodeli“⁴².

118. Ob upoštevanju navedenega se mi ne zdi, da bi bila ureditev države članice, kot je tista iz postopka v glavni stvari – na podlagi katere so iz prejetanja posebne denarne dajatve, za katero se ne plačujejo prispevki, v smislu Uredbe št. 883/2004 (ki poleg tega ustreza opredelitvi dajatve socialne pomoči iz Direktive 2004/38) izključene osebe, ki pridejo na ozemlje zadevne države članice le zato, da bi izkoristile ta ukrep, ali zato, da bi tam iskale zaposlitev – v nasprotju bodisi s členom 4 Uredbe št. 883/2004 bodisi s sistemom, vzpostavljenim z Direktivo 2004/38.

119. Nasprotno, s to ureditvijo je mogoče preprečiti, kot to določa člen 7(1)(b) Direktive 2004/38, da bi državljan Unije postal „breme sistema socialne pomoči“, če nima dovolj sredstev, da bi se lahko sam preživil.

3. Ali je mogoče trditi, da se zadeva Brey razlikuje od zadeve v glavni stvari?

120. V obravnavani zadevi so razprave osredotočene na posledice sodbe Brey. Ali ne bi bilo treba ob upoštevanju zgoraj navedenega med zadevama potegniti ločnice?

40 — Večinoma iz obdobja pred sprejetjem Direktive 2004/38.

41 — V zvezi z odnosom med členom 24(2) Direktive 2004/38 in sodno prakso Sodišča (natančneje sodbo Collins, C-138/02, EU:C:2004:172), je O. Golynger zapisal: „The above provision is not in tune with the ruling in *Collins* and shows that the generous interpretation by the Court of Justice of the consequences of Union citizenship for social solidarity in general and the rights of jobseekers in particular *does not accord with what the Member States assumed when they signed the Maastricht Treaty*“ (O. Golynger, *op. cit.*, str. 119; moj poudarek).

42 — Sodba Brey (EU:C:2013:565, točka 61). Moj poudarek.

121. Avstrijski zakon iz zadeve Brey je za dodelitev dajatve socialne pomoči določal pogoj zakonitosti prebivanja, za kar se – kot sem že navedel – po prvih treh mesecih zahteva, bodisi da je zadevna oseba delavec ali samozaposlena oseba v državi članici gostiteljici bodisi da ima dovolj sredstev, da med prebivanjem ne postane breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici, in celovito zavarovalno kritje za primer bolezni v državi članici gostiteljici.⁴³

122. V takih okoliščinah je bila zahteva po posamični preučitvi nujna zaradi upoštevanja splošne logike Direktive 2004/38. Dovoliti samodejno izključitev iz prejemanja socialne dajatve na podlagi splošnega in abstraktnega merila zakonitosti prebivanja bi bilo namreč v nasprotju s to direktivo, saj njen člen 8 za oceno te zakonitosti državam članicam izrecno prepoveduje določitev zneska sredstev, ki po njihovem mnenju zadostujejo, in jim nalaga upoštevanje *osebnih* razmer zadevne osebe, v njenem členu 14(3) pa je še dodatno pojasnjeno, da ukrep izгона ne sme biti *samodejno* posledica uveljavljanja sistema socialne pomoči s strani državljana Unije.

123. V nasprotju s tem se člen 7(1), drugi stavek, točka 2, SGB II in člen 23(3) SGB XII ne sklicujeta na zakonitost prebivanja prosilca, temveč določata le, da se dajatve socialne pomoči ne dodelijo osebam, katerih pravica do prebivanja temelji le na tem, da so iskalci zaposlitve ali da želijo pridobiti socialno pomoč.

124. Dodelitev dajatve socialne pomoči je na podlagi take ureditve neodvisna od zakonitosti prebivanja prosilca z vidika Direktive 2004/38. Če si izposodim formulacijo iz sodbe Grzelczyk⁴⁴, ta dajatev ni *stricto sensu* pogojena s tem, da mora spadati na „področje uporabe“ Direktive 2004/38.

125. Vendar se mi zdi ta razložek vsaj zelo tanek, če že ne umeten. Kot je potrdil predstavnik nemške vlade na obravnavi, z nemško ureditvijo namreč res ni vzpostavljena formalna povezava med zakonitostjo prebivanja in upravičenostjo do dajatev za kritje preživitinskih stroškov, vendar je kljub temu verjetno, da bo prebivanje tožečih strank iz postopka v glavni stvari v primeru izključitve iz prejemanja dajatev za kritje preživitinskih stroškov postalo negotovo.

4. Legitimna zahteva po dejanski povezavi z državo članico gostiteljico

126. Kljub vsemu menim, da je treba opraviti še zadnjo analizo z vidika načela sorazmernosti. Vprašati se je namreč treba o povezavi med splošnim merilom, uporabljenim v nemški zakonodaji, ter obstojem „dejanske“ povezave med osebami, za katere se uporablja, in državo članico gostiteljico.

127. Ugotoviti moram, da je Sodišče na primer v zvezi s stroški vzdrževanja študentov že večkrat menilo, da morajo države članice pri organizaciji in uporabi svojega sistema socialne pomoči sicer izkazati določeno stopnjo finančne solidarnosti z državljani drugih držav članic, vendar jim je dovoljeno poskrbeti, da dodelitev pomoči študentom, ki prihajajo iz drugih držav članic, ne postane nesorazmerno breme, ki bi lahko vplivalo na celotno raven pomoči, ki jih ta država članica lahko dodeli. S tega vidika je Sodišče menilo, da lahko država članica tako pomoč upravičeno dodeli le tistim študentom, ki so izkazali določeno *stopnjo vključenosti* v družbo te države.⁴⁵

128. Sodišče je podobno stališče zavzelo tudi v zvezi z dodatkom za brezposelnost za mlade, ki iščejo prvo zaposlitev, ali dodatkom za iskalce zaposlitve. Sodišče je namreč tudi v teh primerih menilo, da se želi nacionalni zakonodajalec upravičeno prepričati o obstoju *dejanske povezave* med prosilcem za dodatek in zadevnim geografskim trgov delu.⁴⁶

43 — Člen 7(1) Direktive 2004/38.

44 — EU:C:2001:458, točka 46.

45 — Glej v tem smislu sodbi Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, točki 56 in 57) in Förster (C-158/07, EU:C:2008:630, točki 48 in 49).

46 — Glej v tem smislu sodbi Collins (EU:C:2004:172, točka 67) ter Vatsouras in Koupatantze (EU:C:2009:344, točka 38).

129. Iz te sodne prakse izhaja, da se za odobritev pravice do dajatev socialne pomoči delovno neaktivnim državljanom Unije na splošno zahteva določena vključenost v državo članico gostiteljico.

130. Zadevna legitimna zaskrbljenost je izražena v že omenjenih uvodnih izjavah 10 in 21 Direktive 2004/38, v skladu s katerima, prvič, „osebe, ki uresničujejo svojo pravico do prebivanja, [...] ne bi smele postati nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici v začetnem obdobju prebivanja“ in, drugič, „bi bilo treba prepustiti državi članici gostiteljici, da odloči, ali bo dodelila socialno pomoč drugim državljanom Unije kot tistim, ki so delavci ali samozaposlene osebe ali ki ohranijo ta status, ali njihovim družinskim članom za prve tri mesece prebivanja ali za daljše obdobje v primeru iskalcev zaposlitve“.

131. V obravnavanem primeru menim, da se nacionalna ureditev, na podlagi katere se osebam, ki pridejo v Nemčijo le zato, da bi izkoristile sistem socialne pomoči te države članice, in si sploh ne prizadevajo za vključitev na trg dela, zavrnejo dajatve iz okvira temeljnega zagotavljanja dajatev, sklada z voljo zakonodajalca Unije. Tako je mogoče preprečiti, da bi osebe, ki uresničujejo pravico do prostega gibanja brez želje po vključitvi, postale nesorazmerno breme za sistem socialne pomoči. Sklada se tudi z manevrskim prostorom, ki je v zvezi s tem prepuščen državam članicam. Povedano drugače, tako je mogoče preprečiti zlorabe in neke vrste „socialni turizem“.⁴⁷

132. Naj še dodam, da je Sodišče, sicer na drugem področju, menilo, da „načeloma ni mogoče zahtevati, da ukrep [...] nalaga, da se [...] presoja vsak primer posamično, saj mora upravljanje te ureditve biti ustrezno s tehničnega in ekonomskega vidika“⁴⁸. Poleg tega je še priznalo, da je tveganje za nastanek resnega finančnega neravnovesja v sistemu socialne varnosti lahko nujen razlog v splošnem interesu, s katerim je mogoče upravičiti nekatere omejitve temeljnih svoboščin.⁴⁹ Prav zato je državam članicam tudi omogočeno, da zagotovijo, da dodelitev pomoči za kritje stroškov za vzdrževanje študentov, ki prihajajo iz drugih držav članic, ne postane nesorazmerno breme, ki bi lahko vplivalo na celotno raven pomoči, ki jih ta država lahko dodeli.⁵⁰

133. Čeprav predložitveno sodišče ni predložilo natančnih podatkov o obstoju takega tveganja, je kljub temu omenilo omejitve sistemov temeljnega zagotavljanja dajatev, ki se financirajo iz obdavčenja, ob upoštevanju zadevnih zneskov, ki bi lahko spodbudili priseljevanje državljanov Unije s precej nižjimi povprečnimi prihodki.

134. Poleg tega je verjetno, da v okoliščinah, kot so te iz postopka v glavni stvari, uporaba sistema socialne pomoči ne bi bila začasna, temveč bi se podaljšala za nedoločen čas, saj zadevna oseba sploh ne išče zaposlitve.

135. Nazadnje, z merilom, določenim v zakonodaji iz postopka v glavni stvari – in sicer prihod na nemško ozemlje le zaradi iskanja zaposlitve ali pridobitve socialne pomoči – je mogoče dokazati neobstoj dejanske povezave z ozemljem države članice gostiteljice in vključitve vanjo. Z njim je mogoče zagotoviti ekonomsko vzdržnost sistema in to, da se ne ogrozi njegovo finančno ravnovesje. Torej je bil z zadevno zakonodajo postavljen legitimen cilj v smislu zgoraj navedene sodne prakse.

136. Poleg tega menim, da je izbrani pogoj sorazmeren z legitimnim ciljem, postavljenim z nacionalnim pravom.

47 — „In essence, this requirement of genuine integration is used by Union institutions to manage tension between the right of migrant citizens to transnational solidarity and the power of Member States to shape their social security system and prevent ‘abuses of host law’ in the form of benefit tourism“ (A. Sayde, „One Law, two Competitions: An Enquiry into the Contradictions of Free Movement Law“, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2010–2011, zvezek 13, str. 365 in naslednje, zlasti str. 395).

48 — Sodba Dansk Jurist- og Økonomforbund (C-546/11, EU:C:2013:603, točka 70). V tem primeru je šlo za sistem plačila za pripravljenost, iz katerega so bili uradniki, ki so dosegli upokojitveno starost, izključeni zgolj na podlagi te okoliščine.

49 — Glej v tem smislu sodbo Kohll (C-158/96, EU:C:1998:171, točka 41).

50 — Glej v tem smislu sodbi Bidar (EU:C:2005:169, točka 59) in Förster (EU:C:2008:630, točka 48).

137. Da lahko države članice zavrnejo dodelitev dajatev iz okvira temeljnega zagotavljanja dajatev, morajo nujno nekoliko preučiti osebne razmere prosilca, da na podlagi tega opredelijo, ali spada na področje uporabe izjeme iz člena 7(1), drugi stavek, točka 2, SGB II ali člena 23(3) SGB XII.

138. Omejitev področja uporabe te izjeme preprečuje tudi tveganje, da bi bil le zaradi vloge za dodelitev dajatve socialne pomoči sprejet ukrep samodejnega izгона, kar je prepovedano na podlagi člena 14(3) Direktive 2004/38.

139. Zato ob upoštevanju navedenega menim, da je treba na drugo in tretje vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti, da Uredba št. 883/2004 in Direktiva 2004/38 ne nasprotujeta temu, da se nacionalni zakonodajalec odloči za to, da iz prejemanja posebne denarne dajatve, za katero se ne plačujejo prispevki, izključi državljane drugih držav članic na podlagi splošnega merila, kot je razlog za prihod na ozemlje države članice gostiteljice, s katerim je mogoče dokazati neobstoj dejanske povezave s to državo, da bi tako preprečil nesorazmerno breme za sistem socialne pomoči zadevne države.

140. Naj zaradi celovitosti še dodam, da ta ugotovitev ne vpliva na možnost držav članic, da – če to želijo – dajatve, kot so tiste, določene s temeljnim zagotavljanjem dajatev iz zadeve v glavni stvari, dodelijo pod ugodnejšimi pogoji.

D – Četrto vprašanje za predhodno odločanje

141. Predložitveno sodišče s četrnim in zadnjim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je s členi 1, 20 in 51 Listine državam članicam naloženo, da državljanom Unije dodelijo denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki, s katerimi se jim omogoči stalno prebivanje.

142. Člen 1 Listine določa nedotakljivost človekovega dostojanstva, člen 20 pa enakost pred zakonom.

143. Opozoriti je treba, da lahko Sodišče v okviru predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU pravo Unije razlaga le v mejah pristojnosti, podeljenih Evropski uniji.⁵¹

144. Vendar se na podlagi člena 51(1) Listine določbe te listine „uporabljajo za [...] države članice [...] samo, ko izvajajo pravo Unije“. Poleg tega člen 6(1) PEU, na podlagi katerega je postala Listina zavezujoča, določa, da se z njo ne ustvari nobena nova pristojnost za Unijo niti se ne spremenijo njene pristojnosti.⁵²

145. V obravnavani zadevi – kot je potrdilo Sodišče v sodbi Brey – namen člena 70 Uredbe št. 883/2004, v katerem je opredeljen pojem posebne denarne dajatve, za katero se ne plačujejo prispevki, „ni določiti vsebinske pogoje upravičenosti do [takih] dajatev [...]“. [Nasprotno, t]e pogoje načeloma določi vsaka država članica s svojo zakonodajo.“⁵³ Člen 70(4) Uredbe št. 883/2004 določa le „kolizijsko pravilo“.⁵⁴

146. Če so države članice pristojne za to, da določijo pogoje dodelitve posebnih denarnih dajatev, za katere se ne plačujejo prispevki, je po mojem mnenju v njihovi pristojnosti tudi opredelitev obsega socialnega kritja, ki se zagotovi s takimi dajatvami.

147. Torej države članice z določitvijo pogojev in obsega posebnih denarnih dajatev, za katere se ne plačujejo prispevki, ne izvajajo prava Unije.

51 — Glej v tem smislu med izjemno številnimi primeri sklep Vito (C-161/11, EU:C:2011:420, točki 25 in 37).

52 — Glej v tem smislu sodbo Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, točki 17 in 23).

53 — Sodba Brey (EU:C:2013:565, točka 41).

54 — *Ibidem* (točka 39).

148. Torej ni mogoče ugotoviti pristojnosti Sodišča za to, da odgovori na četrto vprašanje za predhodno odločanje.

149. Poleg tega je načelo enakega obravnavanja iz člena 20 Listine določeno tudi v členih 20 PDEU in 21 PDEU. Kot sem že navedel v točki 90 teh sklepnih predlogov, sta v Uredbi št. 883/2004 in Direktivi 2004/38 pojasnjena pomen in obseg načela enakosti, določenega s temi določbami.

150. Na podlagi člena 52(2) Listine se pravice, ki jih ta priznava in jih urejajo določbe Pogodb, uresničujejo v skladu s pogoji in v mejah, opredeljenih v teh pogodbah.

151. Ker se drugo in tretje vprašanje za predhodno odločanje nanašata na predpisa sekundarnega prava, s katerima so opredeljeni pogoji in meje pravic, varovanih s členoma 20 PDEU in 21 PDEU, menim, da njuna analiza zadostuje za koristen odgovor predložitvenemu sodišču.⁵⁵

V – Predlog

152. Ob upoštevanju navedenega Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo Sozialgericht Leipzig, odgovori:

1. Osebna veljavnost člena 4 Uredbe (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti, kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 988/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009, vključuje osebe, ki zahtevajo posebno denarno dajatev, za katero se ne plačujejo prispevki, v smislu členov 3(3) in 70 navedene uredbe.
2. Uredba št. 883/2004, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 988/2009, in Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC ne nasprotujeta temu, da se nacionalni zakonodajalec odloči za to, da iz prejemanja posebne denarne dajatve, za katero se ne plačujejo prispevki, izključi državljane drugih držav članic na podlagi splošnega merila, kot je razlog za prihod na ozemlje države članice gostiteljice, s katerim je mogoče dokazati neobstoj dejanske povezave s to državo, da bi tako preprečilo nesorazmerno breme za sistem socialne pomoči zadevne države.
3. Sodišče Evropske unije ni pristojno za odgovor na četrto vprašanje za predhodno odločanje.

⁵⁵ — Glej v tem smislu v zvezi z vplivom, ki ga ima na odgovor na vprašanje za predhodno odločanje določitev prostega gibanja delavcev iz člena 15(2) Listine in člena 45 PDEU, sodbo Gardella (C-233/12, EU:C:2013:449, točki 39 in 41).