



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 11. novembra 2014\*

„Predhodno odločanje — Prosto gibanje oseb — Državljanstvo Unije — Enako obravnavanje — Državljanji države članice, ki ne opravljajo poklicne dejavnosti in ki prebivajo na ozemlju druge države članice — Izključitev teh oseb iz posebnih denarnih dajatev, za katere se ne plačujejo prispevki v skladu z Uredbo (ES) št. 883/2004 — Direktiva 2004/38/ES — Pravica do prebivanja več kot tri mesece — Člena 7(1)(b) in 24 — Pogoj zadostnih sredstev“

V zadevi C-333/13,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Sozialgericht Leipzig (Nemčija) z odločbo z dne 3. junija 2013, ki je prispela na Sodišče 19. junija 2013, v postopku

**Elisabeta Dano,**

**Florin Dano**

proti

**Jobcenter Leipzig,**

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, K. Lenaerts, podpredsednik, A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Vajda, S. Rodin, predsedniki senatov, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, sodniki, M. Berger (poročevalka), sodnica, in J. L. da Cruz Vilaça, sodnik,

generalni pravobranilec: M. Wathelet,

sodna tajnica: A. Impellizeri, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 18. marca 2014,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za E. Dano E. Steffen, odvetnica,
- za nemško vlado T. Henze in J. Möller, agenta,
- za dansko vlado C. Thorning, agent,
- za Irsko M. Heneghan, T. Joyce in E. Creedon, agenti, skupaj s C. Tolandom, BL,

\* Jezik postopka: nemščina.

- za francosko vlado D. Colas in C. Candat, agenta,
  - za avstrijsko vlado G. Hesse, agent,
  - za vlado Združenega kraljestva S. Behzadi-Spencer, agentka, skupaj z J. Coppelom, QC, barrister,
  - za Evropsko komisijo F. Schatz, D. Martin, M. Kellerbauer in C. Tufvesson, agenti,
- po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 20. maja 2014
- izreka naslednjo

### Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 18 PDEU, 20(2), prvi odstavek, (a), in drugi odstavek, PDEU, členov 1, 20 in 51 Listine Unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), členov 4 in 70 Uredbe (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 72), kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (EU) št. 1244/2010 z dne 9. decembra 2010 (UL L 338, str. 35, v nadaljevanju: Uredba št. 883/2004), ter člena 24(2) Direktive 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/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med E. Dano in njenim sinom Florinom na eni strani ter Jobcenter Leipzig na drugi strani, ker jima ta ni dodelil dajatev iz okvira temeljnega zagotavljanja dajatev (*Grundsicherung*), in sicer za E. Dano dajatve za kritje preživitinskih stroškov (*existenzsichernde Regelleistung*) in za njenega sina socialnega dodatka (*Sozialgeld*) ter sorazmernega prispevka za kritje nastanitvenih stroškov in stroškov ogrevanja, ki so določeni v nemški zakonodaji.

### Pravni okvir

#### *Pravo Unije*

Uredba št. 1247/92

- 3 V uvodnih izjavah od prve do osme Uredba 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 Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 2, str. 41) je navedeno:

„[...] ker je treba spremeniti Uredbo (EGS) št. 1408/71 [...], [kakor je bila posodobljena] z Uredbo (EGS) št. 2001/83 [...], nazadnje spremenjeno z Uredbo (EGS) št. 2195/91 [...];

[...] ker je treba razširiti pomen ‚družinskega člana‘ v Uredbi (EGS) št. 1408/71, skladno s sodno prakso Sodišča, glede [...] interpretacij[e] tega izraza;

[...] ker je prav tako treba upoštevati sodno prakso Sodišča, iz katere izhaja, da [lahko] nekatere dajatve, zagotovljene z nacionalno zakonodajo, sodijo [hkrati] v sistem socialne varnosti [in sistem] socialne pomoči zaradi [njihovega osebne področja uporabe, njihovih ciljev in načina uporabe];

[...] ker Sodišče ugotavlja, da je zakonodaja, ki v nekaterih svojih značilnostih zagotavlja take dajatve, sorodna socialni pomoči v tem smislu, da je [potreba] bistveno merilo pri izvajanju in da pogoji za upravičenost ne temeljijo na seštevanju delovnih dob ali prispevkov, medtem ko je v drugih značilnostih tako podobna socialni varnosti, da ni proste presoje glede načina podeljevanja takih dajatev in v tem določa zakonski položaj upravičencev;

[...] ker Uredba (EGS) št. 1408/71 [v skladu s členom] 4(4) s svojega področja veljave izključuje sisteme socialne pomoči;

[...] ker so opredeljeni pogoji in načini uporabe taki, da [bi] se sistem usklajevanja, ki se razlikuje od trenutno določenega z Uredbo (ES) št. 1408/71 in ki upošteva posebne značilnosti zadevnih dajatev, [moral vključiti] v Uredbo, zato da zaščiti interese delavcev migrantov v skladu z določbami člena 51 Pogodbe;

[...] ker se dajatve dodelijo osebam[, za katere velja Uredba ] (EGS) št. 1408/71 le v skladu z zakonodajo države stalnega prebivališča zadevne osebe ali njenih družinskih članov, [tako da se glede na potrebe seštejejo] trajanja prebivanja v katerikoli drugi državi članici, [..] in brez diskriminacije na podlagi državljanstva;

[...] ker je pri tem treba zagotoviti, da obstoječi sistem usklajevanja v Uredbi (EGS) št. 1408/71 še naprej velja za dajatve, ki ne sodijo v posebno kategorijo [dajatev] ali niso izrecno vključene v prilogo Uredbe; ker je za ta namen potrebna nova priloga [...].“

Uredba (ES) št. 883/2004

4 Uredba št. 883/2004 je s 1. majem 2010 nadomestila Uredbo št. 1408/71.

5 V uvodnih izjavah 1, 16 in 37 Uredbe št. 883/2004 je navedeno:

„(1) Pravila za koordinacijo nacionalnih sistemov socialne varnosti spadajo v okvir prostega gibanja oseb in morajo prispevati k izboljšanju njihovega življenjskega standarda in pogojev za zaposlitev.

[...]

(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.“

6 Člen 1 Uredbe št. 883/2004, naslovljen „Opredelitve pojmov“, določa:

„V tej uredbi:

[...]

(l) ‚zakonodaja‘ pomeni vse zakone, predpise in druge določbe ter vse druge izvedbene ukrepe, ki se nanašajo na področja socialne varnosti iz člena 3(1);

[...]“

7 Člen 2(1), ki opredeljuje osebno področje uporabe Uredbe št. 883/2004, 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 Člen 3 te uredbe z naslovom „Stvarna veljavnost“ določa:

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

[...]

(b) dajatve za materinstvo in enakovredne dajatve za;

[...]

(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

[...]“

9 Člen 4 navedene uredbe z naslovom „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 naslova III Uredbe št. 883/2004, ki se nanaša na „Posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki“, zajema člen 70 z naslovom „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 Priloga X k Uredbi št. 883/2004 z naslovom „Posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki“ v zvezi z Zvezno republiko Nemčijo določa te dajatve:

„[...]“

(b) Dajatve za kritje preživitinskih 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).“

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 [pravice do] socialne pomoči. Država članica gostiteljica bi morala preučiti, ali gre v posameznem primeru za 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 navedene direktive, 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/ES 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 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, naslovljen „Ohranitev pravice do prebivanja“, določa:

„1. Državljeni 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.

2. Državljeni Unije in njihovi družinski člani imajo pravico do prebivanja, predvideno v členih 7, 12 in 13, dokler izpolnjujejo pogoje določene v teh členih.

V posebnih primerih, v katerih obstaja utemeljen dvom, ali državljan Unije ali njegovi/njeni družinski člani izpolnjujejo pogoje, navedene v členih 7, 12 in 13, lahko države članice preverijo, če so ti pogoji izpolnjeni. To preverjanje se ne izvaja sistematično.

3. Ukrep izгона ne sme [biti] samodejno posledica uveljavljanja [pravice do] socialne pomoči v državi članici gostiteljici s strani državljana 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 Člen 24 Direktive 2004/38, 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.“

### *Nemško pravo*

#### Zakonik o socialni varnosti

18 Člen 19a(1) knjige I zakonika o socialni varnosti (Sozialgesetzbuch Erstes Buch, v nadaljevanju: SGB I) določa dve vrsti dajatev iz okvira temeljnega zagotavljanja dajatev za iskalce zaposlitve:

„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 socialnega zakonika (Sozialgesetzbuch Zweites Buch, v nadaljevanju: SGB II) člen 1 tega zakonika z naslovom „Naloga in cilj temeljnega zagotavljanja dajatev za iskalce zaposlitve“ v odstavkih od 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, naslovljen „Zmožnost za delo“, v odstavku 1 določa:

„Zmožna za delo je vsaka oseba, ki v predvidljivi prihodnosti 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 v odstavku 1 določa:

„Pomoči potrebna je vsaka oseba, ki ne more zagotoviti ali dovolj zagotoviti kritja svojih preživitinskih potreb z dohodkom ali premoženjem, ki ju je treba upoštevati, in ne prejema potrebne pomoči od drugih oseb, zlasti svojih družinskih članov ali drugih organov pristojnih za socialne dajatve.“



23 Člen 20 SGB II vsebuje dodatne določbe v zvezi z osnovnimi preživitinskimi 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 preživitinskih stroškov se ne izplačujejo osebam, upravičnim 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 preživitinskih 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 iskanci 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 nepogrešljivo 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.“

Zakon o prostem gibanju državljanov Unije

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) Državljanji 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 poklicno usposablјati,

[...]

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,

[...]

(4) Državljani Unije za vstop ne potrebujejo vizuma in za prebivanje ne potrebujejo dovoljenja za prebivanje. [...]

(5) Za prebivanje do treh mesecev za državljane Unije zadostuje, da imajo veljavno osebno izkaznico ali potni list. Družinski člani, ki niso državljani Unije, imajo enako pravico, če imajo veljaven ali ustrezno dovoljen potni list (ali nadomestni potni list), in če so v spremstvu državlјana Unije ali se mu pridružijo.

[...]

(7) Kadar se ugotovi, da je zadevna oseba z uporabo ponarejenih ali spremenjenih dokumentov ali z zavajanjem prikazala, da izpolnjuje zahtevane pogoje, se lahko ugotovi neobstoj pravice iz odstavka 1. Neobstoj pravice iz odstavka 1 se lahko ugotovi tudi v zvezi z družinskim članom, ki ni državlјan Unije, če se ugotovi, da ne spremlja ali se ne pridružuje državlјanu Unije za ustvaritev ali ohranjanje družinske skupnosti. V tem primeru se lahko družinskemu članu, ki ni državlјan Unije, zavrne izdaja dovoljenja za prebivanje ali vizuma ali se mu dovoljenje za prebivanje odvzame. Odločbe, sprejete na podlagi stavkov od 1 do 3, morajo biti pisne.“

29 Člen 3 FreizügG/EU, ki se nanaša na družinske člane, določa:

„(1) Družinski člani državlјanov Unije iz člena 2(2), točke od 1 do 5, imajo pravico iz člena 2(1), če so v spremstvu navedenega državlјana Unije ali če se mu pridružijo. Za družinske člane državlјanov Unije iz člena 2(2), točka 5, se to uporablja v skladu s pogoji iz člena 4.

(2) Družinski člani so:

1. zakonec, partner in sorodniki v ravni vrsti oseb iz člena 2(2), točke od 1 do 5 in 7, ali njihovih zakoncev ali partnerjev, ki so mlajši od 21 let;

2. sorodniki v ravni ali stranski vrsti oseb iz člena 2(2), točke od 1 do 5 in 7, ali njihovih zakoncev ali partnerjev, katerih sredstva za preživljanje zagotavljajo te osebe ali njihovi zakonci ali partnerji.

[...]“

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

„Državljani 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 preživljanje. Če ima državlјan 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.“

31 Člen 5 FreizügG/EU, naslovljen „Dovoljenja za prebivanje in potrdilo o pravici do stalnega prebivanja“, določa:

„[...]

(2) Pristojni urad za tujce lahko zahteva, da so pogoji za pridobitev pravice iz člena 2(1) ustrezno izkazani v treh mesecih po vstopu na zvezno ozemlje. Podatke in dokaze, ki so potrebni za utemeljitev pravice, lahko med upravnim vpisom sprejme organ, ki je pristojen za ta vpis, ki podatke in dokaze posreduje pristojnemu uradu za tujce. Organ za vpis teh podatkov ne obdela ali uporabi za nič drugega.

(3) Če to upravičuje posebna okoliščina, se lahko opravi pregled, s katerim se ugotovi, ali so pogoji iz člena 2(1) izpolnjeni oziroma ali so še vedno izpolnjeni.

[...]“

32 Člen 5a FreizügG/EU določa:

„(1) Pristojni organ lahko od državljana Unije zahteva, naj mu v okoliščinah iz člena 5(2) predloži veljavno osebno izkaznico ali potni list, in v okoliščinah iz

[...]

3. člena 2(2), točka 5, dokaz o zadostnem zavarovalnem kritju za primer bolezni in zadostnih sredstvih za preživljanje“.

33 Člen 6 FreizügG/EU, ki se nanaša na izgubo pravice do vstopa in prebivanja, določa:

„(1) Ne glede na člena 2(7) in 5(4) je mogoče le iz razlogov javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja (člena 45(3) in 52(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije) ugotoviti izgubo pravice iz člena 2(1), odvzeti potrdilo o pravici do prebivanja oziroma o pravici do stalnega prebivanja in razveljaviti dovoljenje za prebivanje oziroma za stalno prebivanje. Iz razlogov, navedenih v prvem stavku je mogoče zavrniti tudi vstop na ozemlje. [...]

(2) Kazenska obsodba sama po sebi ne zadostuje za utemeljitev odločb ali ukrepov iz odstavka 1. Upoštevati je mogoče samo kazenske obsodbe, ki še niso izbrisane iz centralne kazenske evidence, in še te le takrat, kadar okoliščine iz njih kažejo na osebno obnašanje, ki pomeni resnično grožnjo za javni red. Grožnja mora biti dejanska in dovolj resna in se mora nanašati na osnovni interes družbe.

(3) Za sprejetje odločbe v smislu odstavka 1 je treba upoštevati predvsem, koliko časa je zadevna oseba bivala v Nemčiji, njeno starost, zdravstveno stanje, družinske in ekonomske razmere, socialno in kulturno vključenost v Nemčiji in obseg njenih vezi z državo izvora.

[...]

(6) Odločbe ali ukrepi v zvezi z izgubo pravice do prebivanja ali pravice do stalnega prebivanja se ne smejo sprejeti iz ekonomskih razlogov.

[...]“

34 Glede obveznosti zapustitve ozemlja člen 7 FreizügG/EU določa:

„(1) Državljeni Unije in njihovi družinski člani morajo zapustiti ozemlje, če je služba za tujce ugotovila, da nimajo pravice do vstopa in prebivanja. V odločbi mora biti navedena možnost prisilne odstranitve ter določen rok za odhod. Razen v nujnih primerih mora biti rok najmanj mesec dni. [...]

(2) Državljeni Unije in njihovi družinski člani, ki so izgubili pravico do prostega gibanja v skladu s členom 6(1), ne smejo ponovno vstopiti na zvezno ozemlje in prebivati na njem. Na predlog se prepoved iz prvega stavka časovno omeji. Rok začne teči z zapustitvijo ozemlja. O vsakem predlogu za razglasitev ničnosti, ki je vložen v razumnem roku ali v roku treh let, je treba odločiti v roku šestih mesecev.“

### **Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje**

35 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.

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

37 E. Dano in njen sin od prihoda v Leipzig živita v stanovanju sestre E. Dano, ki plačuje za njuno prehrano.

38 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, čigar oče je neznan, plačuje še predujem za preživnino v mesečnem znesku 133 EUR.

39 E. Dano je v Romuniji šolo obiskovala tri leta in nima nobenega potrdila o koncu šolanja. Ustno razume nemščino 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. Čeprav njena sposobnost za delo nikoli ni bila sporna, pa nič ne kaže na to, da je iskala zaposlitev.

40 Prvo vlogo za dodelitev dajatev, ki sta jo E. Dano in njen sin vložila na podlagi SGB II, je Jobcenter Leipzig zavrnil z odločbo z dne 28. septembra 2011 na podlagi člena 7(1), drugi stavek, točka 2, SGB II. Te odločbe nihče ni izpodbijal, zato je postala pravnomočna.

41 Nova vloga, ki je bila za iste dajatve vložena 25. januarja 2012, je bila prav tako zavrnjena z odločbo Jobcenter Leipzig z dne 23. februarja 2012. E. Dano in njen sin sta zoper to odločbo o zavrnitvi vložila upravno pritožbo, pri čemer sta se oprla na člena 18 PDEU in 45 PDEU ter sodbi Sodišča v zadevi Vatsouras in Koupatantze (C-22/08 in C-23/08, EU:C:2009:344). Ta pritožba je bila zavrnjena z odločbo z dne 1. junija 2012.

42 E. Dano in njen sin sta zoper to odločbo pri Sozialgericht Leipzig 1. julija 2012 vložila tožbo, s katero sta ponovno zahtevala dodelitev dajatev iz okvira temeljnega zagotavljanja dajatev za iskalce zaposlitve, na podlagi SGB II za obdobje od 25. januarja 2012.

- 43 To sodišče meni, da E. Dano in njen sin na podlagi člena 7(1), drugi stavek, točka 2, SGB II in člena 23(3) SGB XII nista upravičena 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.
- 44 Na podlagi ugotovitev predložitvenega sodišča se zadeva v postopku v glavni stvari nanaša na osebe, ki ne morejo zahtevati pravice do prebivanja v državi članici gostiteljici v skladu z Direktivo 2004/38.
- 45 V teh okoliščinah je Sozialgericht Leipzig prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali se osebno področje uporabe člena 4 Uredbe št. 883/2004 uporablja za osebe, ki ne želijo uveljavljati dajatev socialne pomoči ali družinskih dajatev v smislu člena 3(1) [te] uredbe, ampak posebne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki, v smislu členov 3(3) in 70 [navedene] uredbe?
  2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen: ali je državam članicam s členom 4 Uredbe št. 883/2004 prepovedano, da zaradi preprečevanja nesorazmernega uveljavljanja posebnih dajatev, ki omogočajo preživetje in za katere se ne plačujejo prispevki, v smislu člena 70 Uredbe [št. 883/2004] 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), prvi odstavek, točka (a), PDEU v povezavi s členom 20(2), drugi odstavek, PDEU in členom 24(2) Direktive 2004/38 prepovedano, da zaradi preprečevanja nesorazmernega uveljavljanja posebnih dajatev, ki omogočajo preživetje in za katere se ne plačujejo prispevki, v smislu člena 70 Uredbe [št. 883/2004] v celoti ali deloma izključijo pomoči potrebne državljane Unije od prejemanja takih dajatev, ki se dodelijo njihovim državljanom v enakem položaju?
  4. Če je po odgovoru na zgoraj navedena vprašanja delna izključitev dajatev, ki omogočajo preživetje, v skladu s pravom Unije: ali je mogoče dodelitev dajatev, za katere se ne plačujejo prispevki in ki omogočajo preživetje, za državljane Unije razen v skrajno nujnih primerih omejiti na zagotovitev potrebnih sredstev za vrnitev v domovino ali pa so s členi 1, 20 in 51 Listine [...] določene nadaljnje dajatve, ki omogočajo stalno prebivanje?“

### **Vprašanja za predhodno odločanje**

#### *Prvo vprašanje*

- 46 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 4 Uredbe št. 883/2004 razlagati tako, da področje njegove uporabe vključuje „posebne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki“, v smislu členov 3(3) in 70 navedene uredbe.
- 47 Najprej je treba ugotoviti, da je predložitveno sodišče dajatve iz postopka v glavni stvari opredelilo za „posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki“, v smislu člena 70(2) Uredbe št. 883/2004.
- 48 V zvezi s tem je treba spomniti, prvič, da člen 3 Uredbe št. 883/2004 določa stvarno področje uporabe te uredbe s tem, da v odstavku 3 izrecno določa, da se navedena uredba „uporablja tudi za posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo s prispevki, iz člena 70 [navedene uredbe]“.



- 49 Zato je iz besedila člena 3 Uredbe št. 883/2004 jasno razvidno, da se ta uredba uporablja za posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki.
- 50 Drugič, pojasniti je treba, da člen 70(3) Uredbe št. 883/2004 določa, da se člen 7 Uredbe št. 883/2004, ki ureja odstop od pravil glede stalnega prebivališča, in druga poglavja naslova III te uredbe, namenjena različnim vrstam dajatev, ne uporabljajo za posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki.
- 51 Torej čeprav drži, da zaradi člena 70(3) Uredbe št. 883/2004 nekaterih določb te uredbe izjemoma ni mogoče uporabiti za navedene dajatve, pa njen člen 4 ne spada mednje.
- 52 Nazadnje, razlaga, v skladu s katero se člen 4 Uredbe št. 883/2004 uporablja za posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki, ustreza namenu zakonodajalca Unije, kot je razviden iz tretje uvodne izjave Uredbe št. 1247/92, s katero je bila spremenjena Uredba št. 1408/71, zaradi vnosa določb v zvezi s tovrstnimi dajatvami, da bi se glede tega upoštevala sodna praksa.
- 53 V skladu z uvodno izjavo 7 bi se morale te dajatve dodeliti le v skladu z zakonodajo države članice, na ozemlju katere imajo zadevne osebe ali njeni družinski člani stalno prebivališče, tako da se seštejejo trajanja prebivanja v kateri koli drugi državi članici, če je to potrebno in brez diskriminacije na podlagi državljanstva.
- 54 Za posebno določbo, ki jo je zakonodajalec Unije z Uredbo št. 1247/92 tako uvedel v Uredbo št. 1408/71, je torej značilno, da ni mogoče izvoziti posebnih denarnih dajatev, za katere se ne plačujejo prispevki v zameno za enako obravnavanje v državi stalnega prebivališča.
- 55 Glede na navedeno je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba Uredbo št. 883/2004 razlagati tako, da „posebne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki“ v smislu členov 3(3) in 70 te uredbe, spadajo na področje uporabe člena 4 navedene uredbe.

#### *Drugo in tretje vprašanje*

- 56 Predložitveno sodišče z drugim in tretjim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člena 18 PDEU, 20(2) PDEU, člen 24(2) Direktive 2004/38 in člen 4 Uredbe št. 883/2004 razlagati tako, da nasprotujejo ureditvi države članice, v skladu s katero so državljani drugih držav članic, ki ne opravljajo poklicne dejavnosti, v celoti ali deloma izključeni od prejemanja nekaterih „posebnih dajatev, za katere se ne plačujejo prispevki“, v smislu Uredbe št. 883/2004, medtem ko so te dajatve zagotovljene za državljane zadevne države članice v enakem položaju.
- 57 Najprej je treba poudariti, da člen 20(1) PDEU vsem osebam, ki imajo državljanstvo ene od držav članic, priznava status državljana Unije (sodba N., C-46/12, EU:C:2013:9725, točka 25).
- 58 Kot je Sodišče že večkrat ugotovilo, je status državljana Unije temeljni status državljanov držav članic, na podlagi katerega se tisti med njimi, ki so v enakem položaju, enako pravno obravnavajo na področju uporabe *ratione materiae* Pogodbe DEU, ne glede na njihovo državljanstvo ali izjeme, ki so za ta namen izrecno predvidene (sodbe Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, točka 31; D’Hoop, C-224/98, EU:C:2002:432, točka 28, in N. EU:C:2013:9725, točka 27).
- 59 Vsak državljan Unije se torej lahko v vseh položajih, ki spadajo na področje uporabe *ratione materiae* prava Unije, sklicuje na prepoved diskriminacije na podlagi državljanstva iz člena 18 PDEU. Med te položaje spada uresničevanje pravice do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic iz členov 20(2), prvi odstavek, (a) PDEU in 21 PDEU (glej sodbo N., EU:C:2013:97, točka 28 in navedena sodna praksa).

- 60 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da člen 18(1) PDEU prepoveduje vsakršno diskriminacijo na podlagi državljanstva, „[k]jer se uporabljata Pogodbi in ne da bi to vplivalo na njune posebne določbe“. Člen 2(2), drugi odstavek, PDEU izrecno pojasnjuje, da se pravice, ki so podeljene s tem členom, uresničujejo „v skladu s pogoji in omejitvami, opredeljenimi s Pogodbama in ukrepi, sprejetimi za njuno izvajanje“. Poleg tega tudi člen 21(1) PDEU pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic vsem državljanom Unije prizna le ob upoštevanju „omejitev ter pogojev, določenih s Pogodbo in ukrepi, ki so bili sprejeti za njeno uveljavitev“ (glej sodbo Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, točka 46 in navedena sodna praksa).
- 61 Tako je načelo prepovedi diskriminacije glede državljanov Unije, ki, kot tožeči stranki v postopku v glavni stvari, uresničujejo pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki je na splošno določeno v členu 18 PDEU, pojasnjeno v členu 24 Direktive 2004/38. To načelo je poleg tega pojasnjeno v členu 4 Uredbe št. 883/2004 glede državljanov Unije, kakršni sta tožeči stranki v postopku v glavni stvari, ki v državi članici gostiteljici uveljavljata dajatve iz člena 70(2) navedene uredbe.
- 62 V teh okoliščinah je treba razložiti člena 24 Direktive 2004/38 in 4 Uredbe št. 883/2004.
- 63 Najprej je treba ugotoviti, da „posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki“, iz člena 70(2) te uredbe spadajo pod pojem „pravice do socialne pomoči“ v smislu člena 24(2) Direktive 2004/38. Navedeni pojem se namreč nanaša na vse sisteme pomoči javnih organov, ne glede na nacionalno, regionalno ali lokalno raven, za katere lahko zaprosi posameznik, ki nima zadosti 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 (sodba Brey, EU:C:2013:565, točka 61).
- 64 Ob tem je treba tudi poudariti, da medtem ko člen 24(1) Direktive 2004/38 in člen 4 Uredbe št. 883/2004 opozarjata na prepoved diskriminacije na podlagi državljanstva, pa člen 24(2) navedene direktive vsebuje izjemo od načela prepovedi diskriminacije.
- 65 Na podlagi zadnjenedene določbe država članica gostiteljica ni dolžna podeliti pravice do socialne pomoči v prvih treh mesecih prebivanja ali, če je primerno, v obdobju iskanja zaposlitve, predvidenem v členu 14(4)(b) Direktive 2004/38, ki traja več kot tri mesece, niti ni dolžna pred pridobitvijo pravice do stalnega prebivališča dodeliti pomoči za vzdrževanje v času študija drugim osebam, razen delavcem, samozaposlenim osebam, osebam, ki ohranijo tak status, in članom njihovih družin.
- 66 V zvezi s tem je iz spisa razvidno, da E. Dano prebiva v Nemčiji dlje kot tri mesece, tam ne išče dela in v to državo članico niti ni vstopila, da bi tam delala, tako da E. Dano ne spada na področje osebne veljavnosti člena 24(2) Direktive 2004/38.
- 67 V teh okoliščinah je treba preveriti, ali člen 24(1) Direktive 2004/38 in člen 4 Uredbe št. 883/2004 nasprotujeta zavrnitvi dodelitve socialnih dajatev v položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari.
- 68 Poudariti je treba, da bi na podlagi člena 24(1) Direktive 2004/38 morali vsi državljani Unije, ki na podlagi navedene direktive prebivajo na ozemlju države članice gostiteljice, uživati enako obravnavanje kot državljani te države članice v okviru Pogodbe.
- 69 Iz tega sledi, da državljan Unije, kar zadeva dostop do socialnih dajatev, kakršne so te v postopku v glavni stvari, lahko zahteva enako obravnavanje kot državljani države članice gostiteljice le, če na ozemlju države članice prebiva ob spoštovanju pogojev iz Direktive 2004/38.
- 70 Prvič, za prebivanja do treh mesecev člen 6 Direktive 2004/38 tako omeji pogoje ali formalnosti, ki veljajo za pravico do prebivanja, na zahtevo, da imajo osebe veljavno osebno izkaznico ali potni list, člen 14(1) te direktive pa to pravico ohranja, dokler državljan Unije in njegovi družinski člani ne



postanejo nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici (sodba Ziolkowski in Szeja, C-424/10 in C-425/10, EU:C:2011:866, točka 39). V skladu s členom 24(2) Direktive 2004/38 država članica gostiteljica v tem obdobju ni dolžna podeliti pravice do socialne pomoči državljanu druge države članice ali njegovim družinskim članom.

- 71 Drugič, za prebivanje več kot tri mesece veljajo za uresničevanje pravice do prebivanja pogoji iz člena 7(1) Direktive 2004/38, v skladu s členom 14(2) te direktive pa se ta pravica ohrani samo, če državljan Unije in njegovi družinski člani te pogoje izpolnjujejo. Zlasti iz uvodne izjave 10 te direktive je razvidno, da je namen teh pogojev med drugim preprečiti, da bi te osebe postale nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici (sodba Ziolkowski in Szeja, EU:C:2011:866, točka 40).
- 72 Tretjič, iz člena 16(1) Direktive 2004/38 je razvidno, da državljani Unije pridobijo pravico do stalnega prebivališča, potem ko nepretrgano pet let zakonito prebivajo v državi članici gostiteljici, in da ta pravica ni zavezana pogojem, navedenim v prejšnji točki. Kot je navedeno v uvodni izjavi 18 te direktive, pravica do stalnega prebivališča, potem ko je pridobljena, ne sme biti podvržena nobenim pogojem, da bi bila resnično sredstvo vključevanja v družbo te države (sodba Ziolkowski in Szeja, EU:C:2011:866, točka 41).
- 73 Pri presoji, ali državljani Unije, ki ne opravljajo poklicne dejavnosti, v položaju tožečih strank iz postopka v glavni stvari, ki so v državi članici gostiteljici prebivali več kot tri mesece, vendar manj kot pet let, lahko zahtevajo enako obravnavanje kot državljani države članice gostiteljice, kar zadeva pravico do socialnih dajatev, je treba torej preveriti, ali so bili v zvezi s prebivanjem navedenih državljanov spoštovani pogoji iz člena 7(1)(b) Direktive 2004/38. Med temi pogoji je tudi obveznost za državljana Unije, ki ne opravlja poklicne dejavnosti, da ima dovolj sredstev zase in za svoje družinske člane.
- 74 Dopustiti, da osebe, ki nimajo pravice do prebivanja na podlagi Direktive 2004/38, lahko zahtevajo priznanje pravice do socialnih dajatev pod enakimi pogoji, kot so tisti, ki veljajo za državljane, bi bilo v nasprotju s ciljem navedene Direktive, ki je naveden v njeni uvodni izjavi 10, s katerim se želi izogniti temu, da bi državljani Unije, ki so državljani drugih držav članic, postali nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici.
- 75 V zvezi s tem je treba dodati, da glede pogoja, da morajo imeti dovolj sredstev, Direktiva 2004/38 razlikuje med osebami, ki opravljajo poklicno dejavnost, in tistimi, ki te ne opravljajo. V skladu s členom 7(1)(a) Direktive 2004/38 ima prva skupina državljanov Unije, ki je v državi članici gostiteljici, pravico do prebivanja, ne da bi morali izpolniti kateri koli drug pogoj. Glede ekonomsko neaktivnih oseb pa člen 7(1)(b) te direktive zahteva, da morajo te izpolnjevati pogoj, da imajo zadostna lastna sredstva.
- 76 Ugotoviti je torej treba, da se s členom 7(1)(b) Direktive 2004/38 skuša preprečiti, da bi ekonomsko neaktivni državljani Unije uporabljali sistem socialnega varstva države članice gostiteljice za financiranje svojega preživljanja.
- 77 Kot je generalni pravobranilec poudaril v točkah 93 in 96 sklepnih predlogov, je morebiten obstoj neenakega obravnavanja glede dodelitve socialnih dajatev med državljani Unije, ki so uresničili pravico do prostega gibanja in prebivanja, ter državljani države članice gostiteljice neizogibna posledica Direktive 2004/38. Taka morebitna neenakost namreč temelji na razmerju, ki ga je zakonodajalec Unije vzpostavil s členom 7 navedene direktive 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.

- 78 Država članica mora torej na podlagi navedenega člena 7 imeti možnost zavrniti dodelitev socialnih dajatev ekonomsko neaktivnim državljanom Unije, ki izvajajo pravico do prostega gibanja zgolj z namenom, da bi prejeli socialno pomoč v drugi državi članici, čeprav nimajo zadostnih sredstev za priznanje pravice do prebivanja.
- 79 Če bi zadevni državi članici odvzeli to pravico, bi torej to – kot je generalni pravobranilec ugotovil v točki 106 sklepnih predlogov – pomenilo, da bi osebe, ki ob prihodu na ozemlje druge države članice ne bi imele dovolj sredstev za preživljanje, samodejno pridobile ta sredstva s podelitvijo posebne denarne dajatve, za katero se ne plačujejo prispevki in katere namen je upravičencem zagotoviti kritje preživninskih stroškov.
- 80 Zato je treba opraviti konkreten preizkus ekonomskega položaja posamezne zainteresirane osebe, brez upoštevanja zahtevanih socialnih dajatev, za presojo, ali ta oseba izpolnjuje pogoj, da ima zadostna sredstva za priznanje pravice do prebivanja na podlagi člena 7(1)(b) Direktive 2004/38.
- 81 V zadevi v postopku v glavni stvari v skladu s preverjanji, ki jih je opravilo predložitveno sodišče, tožeči stranki nimata zadostnih sredstev in torej ne moreta zahtevati pravice do prebivanja v državi članici gostiteljici na podlagi Direktive 2004/38. Zato, kot je bilo to ugotovljeno v točki 69 te sodbe, se ne moreta sklicevati na načelo prepovedi diskriminacije iz člena 24(1) navedene direktive.
- 82 V teh okoliščinah člen 24(1) Direktive 2004/38 v povezavi s členom 7(1)(b) te direktive ne nasprotuje nacionalni ureditvi, kot je ta iz postopka v glavni stvari, v delu, v katerem so s tem predpisom od prejetja nekaterih posebnih denarnih dajatev, za katere se ne plačujejo prispevki v smislu člena 70(2) Uredbe št. 883/2004, izključeni državljani drugih držav članic, ki v državi članici gostiteljici nimajo pravice do prebivanja na podlagi Direktive 2004/38.
- 83 Ta ugotovitev velja tudi v zvezi z razlago člena 4 Uredbe št. 883/2004. Dajatve iz postopka v glavni stvari, ki zajemajo posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki v smislu člena 70(2) navedene uredbe, se v skladu z odstavkom 4 tega člena dodelijo izključno v državi članici, v kateri zainteresirana oseba prebiva, in to v skladu z zakonodajo te države članice. Iz tega sledi, da nič ne nasprotuje temu, da se zahteva, da morajo biti za dodelitev socialnih dajatev delovno neaktivnim državljanom Unije v državi članici gostiteljici izpolnjeni pogoji za pridobitev pravice do zakonitega prebivanja v skladu z Direktivo 2004/38 (glej v tem smislu sodbo Brey, EU:C:2013:965, točka 44).
- 84 Glede na navedeno je treba na drugo in tretje vprašanje odgovoriti, da je treba člen 24(1) Direktive 2004/38 v povezavi s členom 7(1)(b) te direktive ter člen 4 Uredbe št. 883/2004 razlagati tako, da ne nasprotujejo ureditvi države članice, v skladu s katero so državljani drugih držav članic izključeni od prejemanja nekaterih „posebnih dajatev, za katere se ne plačujejo prispevki“, v smislu člena 70(2) Uredbe št. 883/2004, medtem ko so te dajatve zagotovljene za državljane države članice gostiteljice v enakem položaju, če ti državljani drugih držav članic v državi članici gostiteljici nimajo pravice do prebivanja na podlagi Direktive 2004/38.

#### *Četrto vprašanje*

- 85 Predložitveno sodišče s četrtem vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člene 1, 20 in 51 Listine razlagati tako, da državam članicam nalagajo dodelitev državljanom Unije dajatev iz okvira temeljnega zagotavljanja dajatev, za katere se ne plačujejo prispevki in ki omogočajo stalno prebivanje, ali pa lahko te države to dodelitev omejijo na zagotovitev potrebnih sredstev za vrnitev v državo izvora.
- 86 Treba je opozoriti, da lahko Sodišče v okviru predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU razlaga pravo Unije le v mejah pristojnosti, ki so nanj prenesene (glej zlasti sodbo Betriu Montull, C-5/12, EU:C:2013:571, točka 68 in navedena sodna praksa).

- 87 Člen 51(1) Listine tako določa, da se njene določbe uporabljajo „za države članice [...] samo, ko izvajajo pravo Unije“.
- 88 V skladu s členom 6(1) PEU se z določbami Listine na nikakršen način ne širijo pristojnosti Unije, določene v Pogodbah. Ravno tako Listina v skladu s svojim členom 51(2) ne razširja področja uporabe prava Unije prek pristojnosti Unije ter ne ustvarja nikakršnih novih pristojnosti ali nalog Unije niti ne spreminja pristojnosti in nalog, opredeljenih v Pogodbah (glej sodbo Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, točki 17 ter 23, in sklep Nagy, od C-488/12 do C-491/12 in C-526/12, EU:C:2013:703, točka 15).
- 89 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je Sodišče v točki 41 sodbe Brey (EU:C:2013:565) potrdilo, da namen člena 70 Uredbe št. 883/2004, ki opredeljuje pojem „posebne denarne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki“, ni določiti vsebinske pogoje upravičenosti do navedenih dajatev. Te pogoje torej določi zakonodajalec države članice.
- 90 Ker navedeni pogoji ne izhajajo niti iz Uredbe št. 883/2004 niti iz Direktive 2004/38 ali drugih aktov sekundarne zakonodaje Unije in so torej države članice pristojne za to, da določijo pogoje dodelitve takih dajatev, so – kot je v točki 146 sklepnih predlogov poudaril generalni pravobranilec – te pristojne tudi za opredelitev obsega socialnega kritja, ki se zagotovi s takimi dajatvami.
- 91 Zato države članice z opredelitvijo pogojev in obsega dodelitve posebnih denarnih dajatev, za katere se ne plačujejo prispevki, ne izvajajo prava Unije.
- 92 Zato Sodišče za odgovor na četrto vprašanje ni pristojno.

### **Stroški**

- 93 Ker je ta postopek za stranke v postopkih v glavni stvari ena od stopenj v postopkih pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Uredbo (ES) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti, kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (EU) št. 1244/2010 z dne 9. decembra 2010, je treba razlagati tako, da posebne dajatve, za katere se ne plačujejo prispevki v smislu členov 3(3) in 70 te uredbe, spadajo na področje uporabe člena 4 navedene uredbe.**
- 2. Člen 24(1) Direktive 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/EGS, v povezavi s členom 7(1)(b) te uredbe ter člen 4 Uredbe št. 883/2004, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 1244/2010, je treba razlagati tako, da ne nasprotujejo ureditvi države članice, v skladu s katero so državljani drugih držav članic izključeni od prejemanja nekaterih „posebnih dajatev, za katere se ne plačujejo prispevki“, v smislu člena 70(2) Uredbe št. 883/2004, medtem ko so te dajatve zagotovljene za državljane države članice gostiteljice v enakem položaju, če ti državljani drugih držav članic v državi članici gostiteljici nimajo pravice do prebivanja na podlagi Direktive 2004/38.**
- 3. Sodišče Evropske unije ni pristojno za odgovor na četrto vprašanje.**

Podpisi