



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

11. studenoga 2014.\*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Slobodno kretanje osoba – Građanstvo Unije – Jednako postupanje – Državljeni neke države članice koji nisu ekonomski aktivni, a borave na području druge države članice – Isključenje tih osoba iz korištenja posebnih nedoprinostih novčanih davanja na temelju Uredbe (EZ) br. 883/2004 – Direktiva 2004/38/EZ – Pravo boravka dulje od tri mjeseca – Članak 7. stavak 1. točka (b) i članak 24. – Uvjet o dostatnim sredstvima“

U predmetu C-333/13,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Sozialgericht Leipzig (Njemačka), odlukom od 3. lipnja 2013., koju je Sud zaprimio 19. lipnja 2013., u postupku

**Elisabeta Dano,**

**Florin Dano**

protiv

**Jobcenter Leipzig,**

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, K. Lenaerts, potpredsjednik, A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Vajda, S. Rodin, predsjednici vijeća, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, M. Berger (izvjestiteljica) i J. L. da Cruz Vilaça, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Wathelet,

tajnik: A. Impellizzeri, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 18. ožujka 2014.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za E. Dano, E. Steffen, *Rechtsanwältin*,
- za njemačku vladu, T. Henze i J. Möller, u svojstvu agenata,
- za dansku vladu, C. Thorning, u svojstvu agenta,
- za Irsku, M. Heneghan, T. Joyce i E. Creedon, u svojstvu agenata, uz asistenciju C. Toland, *BL*,

\* Jezik postupka: njemački

- za francusku vladu, D. Colas i C. Candat, u svojstvu agenata,
  - za austrijsku vladu, G. Hesse, u svojstvu agenta,
  - za vladu Ujedinjene Kraljevine, S. Behzadi-Spencer, u svojstvu agenta, uz asistenciju J. Coppel, QC, *barrister*,
  - za Europsku komisiju, F. Schatz, D. Martin, M. Kellerbauer i C. Tufvesson, u svojstvu agenata,
- saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 20. svibnja 2014.,  
donosi sljedeću

### Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 18. UFEU-a, članka 20. stavka 2. prvog podstavka točke (a) i drugog podstavka UFEU-a, članaka 1., 20. i 51. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), članaka 4. i 70. Uredbe (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (SL L 166, str. 1. i ispravak SL 2004, L 200, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 160.), kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EU) br. 1244/2010 od 9. prosinca 2010. (SL L 338, str. 35.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 259., u daljnjem tekstu: Uredba br. 883/2004), kao i članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i [boravak] na području države članice, kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktive 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (SL L 158, str. 77.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između, s jedne strane, E. Dano i njezinog sina Florina i, s druge strane, Jobcentera Leipzig u vezi s odbijanjem potonjeg da im dodijeli temeljna davanja („Grundsicherung“) predviđena njemačkim zakonodavstvom odnosno, za E. Dano, davanje za osnovne životne potrebe („existenzsichernde Regelleistung“), a za njezinog sina socijalni dodatak („Sozialgeld“), kao i pomoć za troškove stanovanja i grijanja.

### Pravni okvir

#### *Pravo Unije*

Uredba br. 1247/92

- 3 U skladu s uvodnim izjavama 1. do 8. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1247/92 od 30. travnja 1992. kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1408/71 o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe, samozaposlene osobe i članove njihovih obitelji koji se kreću unutar Zajednice (SL L 136, str. 1.):

„[...] valja unijeti određene izmjene u Uredbu (EEZ) br. 1408/71 [...], kako je ažurirana Uredbom (EEZ) br. 2001/83 [...], zadnje izmijenjena Uredbom (EEZ) br. 2195/91 [...];

[...] potrebno je proširiti definiciju pojma ‘član obitelji’ koja se nalazi u Uredbi (EEZ) br. 1408/71 radi usklađivanja sa sudskom praksom Suda vezano uz tumačenje tog izraza;

[...] također je potrebno voditi računa o sudskoj praksi Suda prema kojoj određena davanja predviđena nacionalnim zakonodavstvima s obzirom na njihovo područje primjene *ratione personae*, njihove ciljeve i njihova detaljna pravila primjene mogu istovremeno spadati u socijalno osiguranje i socijalnu pomoć;

[...] Sud je odredio da se zakonodavstva na temelju kojih se takva davanja dodjeljuju, prema nekim svojim obilježjima, s jedne strane vežu uz socijalnu pomoć, s obzirom na to da je potreba osnovni kriterij primjene i da uvjeti za dodjelu ne ovise o zbroju razdoblja obavljanja profesionalne djelatnosti ili doprinosa, dok su s druge strane po svojim drugim obilježjima slična socijalnoj sigurnosti s obzirom na to da vezano za način dodjele tih davanja, takvih kakva su predviđena, ne postoji diskrecijska ovlast i da svoje korisnike stavljaju u pravno određeni položaj;

[...] Uredba (EEZ) br. 1408/71 na temelju svojeg članka 4. stavka 4. iz svojeg područja primjene isključuje sustave socijalne pomoći;

[...] uvjeti na koje se upućuje i detaljna pravila njihove primjene su takvi da bi u uredbu trebalo uključiti sustav koordinacije, koji se razlikuje od onog koji je trenutno predviđen Uredbom (EEZ) br. 1408/71 i koji vodi računa o osobitim obilježjima davanja o kojima je riječ, kako bi se u skladu s odredbama iz članka 51. Ugovora zaštitili interesi radnika migranata;

[...] ta davanja trebala bi se, što se tiče osoba koje ulaze u područje primjene Uredbe (EEZ) br. 1408/71, dodjeljivati samo u skladu sa zakonodavstvom zemlje na čijem području dotična osoba ili članovi njezine obitelji borave, zbrajajući prema potrebi razdoblja boravaka ostvarenih na području bilo koje druge države članice i ne diskriminirajući na temelju državljanstva;

[...] potrebno je međutim jamčiti da će se postojeći sustav koordinacije, predviđen Uredbom (EEZ) br. 1408/71, nastaviti primjenjivati na davanja koja ne ulaze u posebnu kategoriju davanja na koja se upućuje ili nisu izričito uključena u nekom prilogu toj uredbi; u tom pogledu potreban je novi prilog [...]“ [neslužbeni prijevod]

Uredba (EZ) br. 883/2004

4 Uredba (EZ) br. 883/2004 zamijenila je, od 1. svibnja 2010., Uredbu br. 1408/71.

5 U skladu s uvodnim izjavama 1., 16. i 37. Uredbe br. 883/2004:

„(1) Pravila koordinacije nacionalnih sustava socijalne sigurnosti obuhvaćena su u okviru slobodnog kretanja osoba i trebala bi doprinijeti poboljšanju njihova životnog standarda i uvjeta zapošljavanja.

[...]

(16) Unutar Zajednice u načelu nema opravdanja da prava iz sustava socijalne sigurnosti ovise o mjestu boravišta određene osobe; međutim, u posebnim slučajevima, posebno obzirom s na posebna davanja povezana s gospodarskom i socijalnom situacijom određene osobe, mjesto boravišta može se uzeti u obzir.

[...]

(37) Kao što je Sud više puta istaknuo, odredbe koje odstupaju od načela izvoza davanja iz sustava socijalne sigurnosti moraju se strogo tumačiti. To znači da se one mogu primjenjivati jedino na davanja koja ispunjavaju posebno određene uvjete. Iz tog proizlazi da se poglavlje 9. glave III. ove Uredbe može primjenjivati isključivo na davanja koja su istodobno posebna i nedoprinosa te su navedena u Prilogu X ovoj Uredbi.“

6 Uredba br. 883/2004 u svojem članku 1. naslovljenom „Definicije“ određuje:

„U smislu ove uredbe:

[...]

l) „zakonodavstvo“ znači, za svaku državu članicu, zakoni, propisi i druge zakonske odredbe te sve druge provedbene mjere koje se odnose na grane socijalne sigurnosti obuhvaćene člankom 3. stavkom 1.;

[...]“

7 Uređujući područje primjene *ratione personae* Uredbe br. 883/2004 članak 2. stavak 1. iste predviđa:

„Ova se Uredba primjenjuje na državljane države članice, osobe bez državljanstva i izbjeglice koje borave u državi članici na koje se primjenjuje ili se primjenjivalo zakonodavstvo jedne ili više država članica, kao i na članove njihovih obitelji i nadživjele osobe.“

8 Članak 3. te uredbe naslovljen „Materijalno područje primjene“ navodi:

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

[...]

b) davanja za majčinstvo i istovjetna davanja za očinstvo;

[...]

h) davanja za nezaposlenost;

[...]

2. Ako nije drugačije predviđeno Prilogom XI., ova se Uredba primjenjuje na opće i posebne sustave socijalne sigurnosti, bilo da su doprinosni ili nedoprinosni, te na sustave koji se odnose na obveze poslodavca ili vlasnika broda.

3. Ova se Uredba također primjenjuje na posebna nedoprinosna novčana davanja predviđena člankom 70.

[...]

5. Ova se Uredba ne primjenjuje na socijalnu i medicinsku pomoć [...]“

9 Članak 4. spomenute uredbe naslovljen „Jednakost postupanja“ određuje:

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

- 10 Poglavlje 9. Glave III. Uredbe br. 883/2004 o „Posebn[im] nedoprinosn[im] novčan[im] davanj[im]a“ sadrži članak 70., koji je naslovljen „Opće odredbe“ i koji predviđa:

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

2. U smislu ovog poglavlja, „posebna nedoprinosna novčana davanja“ znači ona koja:

a) su namijenjena:

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

ili

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

i

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

i

c) navedena su u Prilogu X.

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

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

- 11 Prilog X. Uredbi br. 883/2004, naslovljen „Posebna nedoprinosna novčana davanja“, što se tiče Savezne Republike Njemačke predviđa sljedeća davanja:

„[...]“

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

Direktiva 2004/38

12 U skladu s uvodnim izjavama 10., 16. i 21. Direktive 2004/38:

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

[...]

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

[...]

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

13 Članak 6. spomenute direktive naslovljen „Pravo [boravka] do tri mjeseca“ u svojem stavku 1. navodi:

„Građani Unije imaju pravo [boravka] na području druge države članice do tri mjeseca, bez ikakvih uvjeta i formalnosti, osim uvjeta da imaju važeću osobnu iskaznicu ili putovnicu.“

14 Članak 7. stavak 1. Direktive 2004/38 određuje:

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

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

15 Članak 8. Direktive 2004/38 naslovljen „Administrativne formalnosti za građane Unije“ u svom stavku 4. predviđa:

„Država članica ne može zahtijevati određeni iznos koji smatra 'dostatnim sredstvima', već mora u obzir uzeti osobni položaj te osobe. U svakom slučaju, taj iznos ne može biti viši od granice ispod koje državljani države članice domaćina stječu pravo na socijalnu pomoć ili, ako se to mjerilo ne primjenjuje, viši od najniže mirovine socijalnog osiguranja koji plaća država članica domaćin.“

16 Članak 14. Direktive 2004/38 naslovljen „Zadržavanje prava [boravka]“ određuje:

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

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

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

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

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

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

17 Članak 24. Direktive 2004/38 naslovljen „Jednako postupanje“ određuje:

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

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

*Njemačko pravo*

Socijalni zakonik

18 Članak 19a stavak 1. iz knjige I. Socijalnog zakonika (Sozialgesetzbuch Erstes Buch, u daljnjem tekstu: SGB I), predviđa dvije glavne vrste temeljnih davanja za tražitelje zaposlenja:

„Na temelju prava na temeljna davanja za tražitelje zaposlenja mogu se zahtijevati:

1. davanja kojima je cilj uključivanje u rad,
2. davanja kojima je cilj osigurati podmirivanje osnovnih životnih potreba.“

19 U knjizi II. Socijalnog zakonika (Sozialgesetzbuch Zweites Buch, u daljnjem tekstu: SGB II), članak 1. iste, naslovljen „Zadaća i cilj temeljnih davanja za tražitelje zaposlenja“, stavci 1. i 3. određuju:

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

[...]

(3) Osnovno osiguranje za tražitelje zaposlenja obuhvaća davanja

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

20 Članak 7. SGB-a II naslovljen „Korisnici davanja“ predviđa:

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

1. koje su napunile 15 godina, ali još nisu dosegnule dobnu granicu iz članka 7.a,
2. koje su radno sposobne,
3. kojima je potrebna pomoć i
4. uobičajeno borave u Saveznoj Republici Njemačkoj (korisnici sposobni za rad). Isključeni su
  1. strankinje i stranci koji nisu radnici niti samozaposlene osobe u Saveznoj Republici Njemačkoj i koji ne uživaju pravo na slobodno kretanje na temelju članka 2. stavka 3. Zakona o slobodnom kretanju građana Unije [Freizügigkeitsgesetz/EU, u daljnjem tekstu: FreizügG/EU], kao i članovi njihovih obitelji, tijekom prva tri mjeseca njihovog boravka,
  2. strankinje i stranci čije se pravo [boravka] temelji samo na traženju zaposlenja, kao i članovi njihovih obitelji,

[...]

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

[...]“

21 Članak 8. SGB-a II naslovljen „Radna sposobnost“ u stavku 1. navodi:

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

22 Članak 9. SGB-a II određuje u stavku 1.:

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



23 Članak 20. SGB-a II sadrži dopunske odredbe o osnovnim životnim potrebama. Članak 21. SGB-a II predviđa pravila o dodatnim potrebama, a članak 22. SGB-a II ona o potrebama stanovanja i grijanja. Naposljetku, članci 28. do 30. SGB-a II bave se davanjima za osposobljavanje i uključivanje.

24 U knjizi XII. Socijalnog zakonika (Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch, u daljnjem tekstu: SGB XII) članak 1. iste koji se tiče socijalne pomoći određuje:

„Zadaća socijalne pomoći jest omogućiti korisnicima te pomoći da vode život dostojan čovjeka. [...]“

25 Članak 21. SGB-a XII predviđa:

„Naknade za podmirivanje osnovnih životnih potreba ne isplaćuju se osobama, korisnicima davanja na temelju knjige II., koje su sposobne za rad ili zbog njihovih obiteljskih veza. [...]“

26 Članak 23. SGB-a XII naslovljen „Socijalna pomoć za strankinje i strance“ glasi kako slijedi:

„(1) Pomoć za podmirivanje osnovnih životnih potreba, pomoć bolesnim osobama, pomoć za trudnice i pomoć za majčinstvo te pomoć za pristup njezi na temelju ove knjige valja dodijeliti strancima koji stvarno borave na nacionalnom području. Odredbe četvrtog poglavlja ostaju nepromijenjene. U ostalim slučajevima pomoć se može dodijeliti kada to opravdavaju okolnosti pojedinog slučaja. Ograničenja iz prve rečenice ne primjenjuju se na strance koji posjeduju dozvolu za stalni boravak [‘Niederlassungserlaubnis’] ili dozvolu za privremeni boravak [‘befristeter Aufenthaltstitel’], i koji namjeravaju stalno boraviti na saveznom području. Odredbe na temelju kojih se trebaju ili bi se trebale isplatiti davanja socijalne pomoći koje nisu predviđene u prvoj rečenici ostaju nepromijenjene.

[...]

(3) Stranci koji su na nacionalno područje ušli zato da bi zatražili socijalnu pomoć ili kojima je pravo boravka dano samo u svrhu traženja zaposlenja, kao i članovi njihovih obitelji, nemaju pravo na socijalnu pomoć. Ako su na nacionalno područje ušli kako bi liječili ili ublažili neku bolest, pomoć za bolesne može im se isplatiti samo radi uklanjanja kritičnog stanja zbog kojeg im je ugrožen život ili radi započinjanja hitnog i nužnog liječenja teške ili zarazne bolesti.

(4) Strance kojima se isplaćuje socijalna pomoć mora se obavijestiti o programima povratka u njihovu zemlju i ponovnog naseljavanja koji se na njih primjenjuju; u određenim slučajevima valja se potruditi da dotični stranci imaju koristi od tih programa.“

#### Zakon o slobodnom kretanju građana Unije

27 Područje primjene FreizügG/EU detaljnije je određeno u članku 1. tog zakona:

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

28 Što se tiče prava na ulazak i prava boravka, članak 2. FreizügG/EU-a predviđa:

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

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

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

[...]

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

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

[...]

(4) Od građana Unije se za ulazak na savezno područje ne zahtijeva nikakva viza niti se za boravak na tom području zahtijeva ikakva dozvola boravka. [...]

(5) Za boravak do tri mjeseca dovoljno je da građani Unije imaju važeću osobnu iskaznicu ili putovnicu. Članovi obitelji koji nemaju građanstvo Unije raspolažu istim pravom ako imaju odobrenu ili na drugi način priznatu izdanu putovnicu (ili dokument koji je zamjenska isprava za putovnicu) i ako prate ili se pridružuju građaninu Unije.

[...]

(7) Može se zaključiti da pravo iz stavka 1. ne postoji kada se utvrdi da je dotična osoba, koristeći krivotvorene ili izmijenjene dokumente ili izvršivši prijevaru, lažno prikazala da ispunjava zahtijevane uvjete. Isto tako se može zaključiti da pravo iz stavka 1. ne postoji u pogledu člana obitelji koji nema građanstvo Unije kada se utvrdi da ne prati ili se ne pridružuje građaninu Unije kako bi uspostavio ili održao obiteljsku životnu zajednicu. U tom slučaju se članu obitelji koji nema građanstvo Unije može odbiti izdati dozvola boravka ili viza ili mu se može oduzeti njegova dozvola boravka. Odluke donesene na temelju 1. do 3. rečenice moraju biti u pisanom obliku.“

29 Članak 3. FreizügG/EU-a, koji se odnosi na članove obitelji, određuje:

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

(2) Članovi obitelji su

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

[...]“

30 Što se tiče osoba koje ne obavljaju profesionalnu djelatnost, a koje imaju pravo na slobodno kretanje, članak 4. FreizügG/EU-a određuje:

„Građani Unije koji ne obavljaju profesionalnu djelatnost i članovi njihovih obitelji koji ih prate ili im se pridruže, uživaju pravo iz članka 2. stavka 1., ako imaju dovoljno zdravstveno osiguranje i dostatna sredstva za život. Ako građanin Unije na saveznom području boravi kao student, to pravo imaju samo njegov bračni drug ili partner i njegova djeca čije su osnovne životne potrebe osigurane.“

31 Članak 5. FreizügG/EU-a naslovljen „Dozvole boravka i druge potvrde o pravu na stalni boravak“ predviđa:

„[...]

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

(3) Ako posebna okolnost to opravdava, može se izvršiti nadzor nad time jesu li ispunjeni ili postoje li i dalje uvjeti za ostvarivanje prava predviđeni u članku 2. stavku 1.

[...]“

32 Članak 5.a FreizügG/EU-a određuje:

„(1) Nadležno tijelo može, u okolnostima predviđenima u članku 5. stavku 2., od građanina Unije zahtijevati da mu predoci važeću osobnu iskaznicu ili putovnicu te, u okolnostima predviđenima u

[...]

3. članku 2. stavku 2. točki 5., dokaz o dovoljnom zdravstvenom osiguranju i dostatnim sredstvima za život.“

33 Članak 6. FreizügG/EU-a, koji se odnosi na gubitak prava ulaska i boravka, navodi:

„(1) Ne dovodeći u pitanje članak 2. stavak 7. i članak 5. stavak 4., može se utvrditi gubitak prava iz članka 2. stavka 1., oduzeti potvrda o pravu na stalni boravak i ukinuti dozvola boravka ili dozvola za stalni boravak samo iz razloga zaštite javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja (članak 45. stavak 3. i članak 52. stavak 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije). Ulazak na područje također se može odbiti iz razloga spomenutih u prvoj rečenici. [...]

(2) Kaznena osuda ne može, sama po sebi, opravdati odluke ili mjere iz stavka 1. U obzir se mogu uzeti samo kaznene osude koje još nisu obrisane iz središnje evidencije i samo u mjeri u kojoj okolnosti te osude upućuju na ponašanje osobe koje predstavlja stvarnu prijetnju javnom poretku. Mora biti riječ o stvarnoj i dovoljno ozbiljnoj prijetnji nekom temeljnom društvenom interesu.

(3) Da bi se moglo donijeti odluku primjenom stavka 1., posebno valja voditi računa o trajanju boravka zainteresirane osobe u Njemačkoj, o njezinoj dobi, njezinom zdravstvenom stanju, obiteljskoj i ekonomskoj situaciji, njezinom sociološkom i kulturološkom uklapanju u Njemačku i o intenzitetu njezinih veza sa zemljom njezinog porijekla.

[...]

(6) Odluke ili mjere koje se odnose na gubitak prava na boravak ili prava na stalni boravak ne mogu se donositi iz ekonomskih razloga.

[...]“

34 Što se tiče obveze napuštanja područja, članak 7. FreizügG/EU-a određuje:

„(1) Građani Unije i članovi njihovih obitelji obvezni su napustiti područje kada služba za strance utvrdi da nemaju pravo na ulazak i boravak. U odluci se mora navesti mogućnost vraćanja na granicu i odrediti rok za odlazak. Osim u hitnim slučajevima, rok mora iznositi barem mjesec dana. [...]

(2) Građani Unije i članovi njihovih obitelji, koji su primjenom članka 6. stavka 1. izgubili pravo na slobodno kretanje nemaju pravo ponovno ući na savezno područje niti tamo boraviti. Zabrana iz prve rečenice se, na zahtjev, može vremenski ograničiti. Rok počinje teći od izlaska s područja. O svakom zahtjevu za poništenje koji je podnesen unutar razumnog roka ili roka od tri godine valja odlučiti u roku od šest mjeseci.“

### **Glavni postupak i prethodna pitanja**

35 Elisabeta Dano, rođena 1989., i njezin sin Florin, rođen 2. srpnja 2009. u Saarbrückenu (Njemačka), su oboje rumunjski državljani. Prema zaključcima suda koji je uputio zahtjev, E. Dano je posljednji put u Njemačku ušla 10. studenoga 2010.

36 Grad Leipzig izdao je 19. srpnja 2011. Elisabeti Dano potvrdu o pravu na neograničen boravak („Unbefristete Freizügigkeitsbescheinigung“) namijenjenu građanima Unije, a u kojoj je kao datum njezina ulaska na njemačko područje utvrđen 27. lipnja 2011. Usto joj je taj grad 28. siječnja 2013. izdao duplikat te potvrde.

37 E. Dano i njezin sin žive od svojeg dolaska u Leipzig u stanu njezine sestre, koja ih opskrbljuje osnovnim potrebštinama.

38 E. Dano za svog sina Florina dobiva dodatak za uzdržavano dijete („Kindergeld“), koju u ime Savezne agencije za zapošljavanje isplaćuje centar za obiteljske potpore u Leipzigu u iznosu od 184 eura mjesečno. Osim toga, služba socijalne skrbi za djecu i mladež u Leipzigu za to dijete, čiji je otac nepoznat, isplaćuje predujam doplatka za uzdržavanje u iznosu od 133 eura mjesečno.

39 E. Dano pohađala je u Rumunjskoj tri godine školu, ali nije stekla nikakvu potvrdu o završenom školovanju. Usmeno razumije njemački jezik i na tom jeziku se može jednostavno izraziti. Ona međutim ne može pisati na tom jeziku, a tekstove sastavljene na njemačkom može čitati samo ograničeno. Nema stručnu kvalifikaciju i dosad nije obavljala nikakvu profesionalnu djelatnost ni u Njemačkoj ni u Rumunjskoj. Iako njezina radna sposobnost nikada nije bila osporavana, nijedan podatak ne daje naslutiti da je tražila zaposlenje.

40 Jobcenter Leipzig je na temelju članka 7. stavka 1. druge rečenice točke 2. SGB-a II, odlukom od 28. rujna 2011., odbio prvi zahtjev koji su E. Dano i njezin sin podnijeli za dodjelu temeljnih davanja na osnovi SGB-a II. Budući da nije osporavana, ta odluka postala je konačna.

41 Jobcenter Leipzig je odlukom od 23. veljače 2012. također odbio novi zahtjev za ista davanja podnesen 25. siječnja 2012. Protiv te odluke o odbijanju E. Dano i njezin sin podnijeli su žalbu u upravnom postupku, oslanjajući se na članke 18. UFEU-a i 45. UFEU-a te na presudu Vatsouras i Koupatantze (C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344).. Ta žalba odbijena je odlukom od 1. lipnja.2012.

42 E. Dano i njezin sin su protiv te odluke 1. srpnja 2012. podnijeli tužbu Sozialgerichtu Leipzig, kojom su ponovno zatražili da im se na temelju SGB-a II za razdoblje koje je započelo 25. siječnja 2012. dodijele temeljna davanja za tražitelje zaposlenja.

- 43 Taj sud smatra da E. Dano i njezin sin nemaju pravo na temeljna davanja iz članka 7. stavka 1. druge rečenice točke 2. SGB-a II i članka 23. stavka 3. SGB-a XII. Međutim, taj sud izražava sumnje u vezi s time jesu li spomenute odredbe njemačkog prava protivne odredbama prava Unije, osobito članku 4. Uredbe br. 883/2004, općem načelu nediskriminacije koje proizlazi iz članka 18. UFEU-a i općem pravu boravka koje proizlazi iz članka 20. UFEU-a.
- 44 Prema zaključcima suda koji je uputio zahtjev, glavni predmet tiče se osoba koje ne mogu tražiti pravo na boravak u državi članici na temelju Direktive 2004/38.
- 45 U tim je okolnostima Sozialgericht Leipzig odlučio prekinuti postupak i Sudu postaviti sljedeća prethodna pitanja:
- „1) Obuhvaća li područje primjene *ratione personae* članka 4. Uredbe br. 883/2004 osobe koje ne potražuju davanja iz socijalnog osiguranja ni obiteljsko davanje u smislu članka 3. stavka 1. [te] uredbe, već posebno nedoprinosno davanje u smislu članka 3. stavka 3. i članka 70. [spomenute] uredbe?
- 2) U slučaju da je odgovor na prvo pitanje potvrđan: zabranjuje li članak 4. Uredbe br. 883/2004 državama članicama da, kako bi izbjegle neprimjereno snošenje nedoprinosnih socijalnih davanja za osnovne životne troškove u smislu članka 70. Uredbe [br. 883/2004], potpuno ili djelomično isključe državljane Unije kojima su potrebna ta davanja, a koja se dodjeljuju vlastitim državljanima u istom položaju?
- 3) U slučaju da je odgovor na prvo ili na drugo pitanje niječan: zabranjuju li članak 18. UFEU-a i/ili članak 20. stavak 2. prvi podstavak točka (a) UFEU-a u vezi s člankom 20. stavkom 2. drugim podstavkom UFEU-a i člankom 24. stavkom 2. Direktive 2004/38 državama članicama da, kako bi izbjegle neprimjereno snošenje nedoprinosnih socijalnih davanja za osnovne životne troškove u smislu članka 70. Uredbe [br. 883/2004], potpuno ili djelomično isključe državljane Unije kojima su potrebna ta davanja, a koja se dodjeljuju vlastitim državljanima u istom položaju?
- 4) U slučaju da se, nastavno na odgovor dan na prethodna pitanja, utvrdi da je djelomično isključivanje davanja za osnovne životne troškove u skladu s pravom Unije: može li se dodjeljivanje državljanima Unije nedoprinosnih davanja za osnovne životne troškove, osim u krajnje ozbiljnim slučajevima, ograničiti na osiguranje sredstava potrebnih za povratak u državu podrijetla, ili pak članci 1., 20. i 51. Povelje [...] nameću dodjeljivanje dodatnih davanja koja omogućuju stalni boravak?“

## O prethodnim pitanjima

### *Prvo pitanje*

- 46 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 4. Uredbe br. 883/2004 tumačiti na način da njegovo područje primjene obuhvaća „posebna nedoprinosna davanja“ u smislu članka 3. stavka 3. i članka 70. spomenute uredbe.
- 47 Najprije valja utvrditi da je sud koji je uputio zahtjev davanja o kojima je riječ u glavnom postupku okvalificirao kao „posebna nedoprinosna novčana davanja“ u smislu članka 70. stavka 2. Uredbe br. 883/2004 .
- 48 U tom pogledu valja na prvom mjestu podsjetiti da članak 3. Uredbe br. 883/2004 određuje materijalno područje primjene te uredbe izričito navodeći, u svom stavku 3., da se spomenuta uredba „također primjenjuje na posebna nedoprinosna novčana davanja predviđena člankom 70. [spomenute uredbe]“.

- 49 Stoga iz teksta članka 3. Uredbe br. 883/2004 jasno proizlazi da se ta uredba primjenjuje na posebna nedoprinosna novčana davanja.
- 50 Na drugom mjestu valja pojasniti da članak 70. Uredbe br. 883/2004 u stavku 3. predviđa da se članak 7. Uredbe br. 883/2004, koji uređuje doseg odredaba o boravku, i druga poglavlja glave III. te uredbe, posvećena različitim kategorijama davanja, ne primjenjuju na posebna nedoprinosna novčana davanja.
- 51 Dakle, iako je točno da članak 70. stavak 3. Uredbe br. 883/2004 iznimno čini određene odredbe te uredbe neprimjenjivima na spomenuta davanja, članak 4. iste ne spada među te odredbe.
- 52 Naposljetku, tumačenje prema kojem se članak 4. Uredbe br. 883/2004 primjenjuje na posebna nedoprinosna novčana davanja odgovara namjeri zakonodavca Unije, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 3. Uredbe br. 1247/92, koja je izmijenila Uredbu br. 1408/71 radi unosa odredaba koje se odnose na tu vrstu davanja, kako bi se vodilo računa o sudskoj praksi u tom pogledu.
- 53 Na temelju uvodne izjave 7. ta davanja trebala bi se dodjeljivati samo u skladu sa zakonodavstvom države članice na čijem području boravi dotična osoba ili članovi njezine obitelji, zbrajajući prema potrebi razdoblja boravka ostvarena na području bilo koje druge države članice i ne diskriminirajući na temelju državljanstva.
- 54 Stoga posebnu odredbu koju je zakonodavac Unije tako putem Uredbe br. 1247/92 uveo u Uredbu br. 1408/71 obilježava činjenica da se posebna nedoprinosna novčana davanja ne mogu izvoziti u zamjenu za jednako postupanje u državi boravišta.
- 55 Imajući u vidu sva prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti da Uredbu br. 883/2004 valja tumačiti na način da „posebna nedoprinosna novčana davanja“ u smislu članka 3. stavka 3. i članka 70. te uredbe ulaze u područje primjene članka 4. spomenute uredbe.

#### *Drugo i treće pitanje*

- 56 Svojim drugim i trećim pitanjem, koje valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita trebaju li se članak 18. UFEU-a, članak 20. stavak 2. UFEU-a, članak 24. stavak 2. Direktive 2004/38 kao i članak 4. Uredbe br. 883/2004 tumačiti na način da im je protivan propis države članice na temelju kojeg su državljani drugih država članica, koji nisu ekonomski aktivni, djelomično ili potpuno isključeni iz prava na određena „posebna nedoprinosna novčana davanja“ u smislu Uredbe br. 883/2004, dok su ta davanja zajamčena državljanima dotične države članice koji se nalaze u istom položaju.
- 57 Najprije valja utvrditi da članak 20. stavak 1. UFEU-a svakoj osobi s državljanstvom neke države članice dodjeljuje status građanina Unije (presuda N., C-46/12, EU:C:2013:9725, t. 25.).
- 58 Kao što je Sud u više navrata presudio, status građanina Unije predodređen je da bude temeljni status državljana država članica, koji onima od tih državljana koji se nalaze u istom položaju omogućava da se u području primjene UFEU-a *ratione materiae*, neovisno o njihovom državljanstvu i ne dovodeći u pitanje iznimke izričito predviđene s tim u svezi, prema njima jednako pravno postupaju (presude Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, t. 31.; D’Hoop, C-224/98, EU:C:2002:432, t. 28., kao i N., EU:C:2013:9725, t. 27.).

- 59 Svaki građanin Unije može se dakle u svim situacijama koje ulaze u područje primjene prava Unije *ratione materiae* pozvati na zabranu diskriminacije na temelju državljanstva iz članka 18. UFEU-a. Te situacije obuhvaćaju one koje proizlaze iz korištenja slobode kretanja i boravka na području država članica koju dodjeljuju članci 20. stavak 2. prvi podstavak točka (a) UFEU-a i 21. UFEU-a (vidjeti presudu N., EU:C:2013:97, t. 28. i navedenu sudsku praksu).
- 60 U tom pogledu valja utvrditi da članak 18. stavak 1. UFEU-a zabranjuje svaku diskriminaciju na temelju državljanstva „[u]nutar područja primjene Ugovorâ i ne dovodeći u pitanje bilo koju njegovu posebnu odredbu“. Članak 20. stavak 2. podstavak drugi UFEU-a izričito pojašnjava da se prava koja taj članak dodjeljuje građanima Unije ostvaruju „u skladu s uvjetima i ograničenjima utvrđenima Ugovorima i mjerama usvojenima na temelju tih Ugovora“. Osim toga, članak 21. stavak 1. UFEU-a također uvjetuje pravo građana Unije na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica poštovanjem „ograničenja i uvjeta utvrđenih u Ugovorima i u mjerama usvojenima radi njihove provedbe“ (vidjeti presudu Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, t. 46. i navedenu sudsku praksu).
- 61 Tako je načelo nediskriminacije u pogledu građana Unije koji, kao tužitelji u glavnom postupku, ostvaruju svoju slobodu kretanja i boravka na području država članica, o kojemu općenito govori članak 18. UFEU-a, pojašnjeno u članku 24. Direktive 2004/38. To načelo je osim toga pojašnjeno i u članku 4. Uredbe br. 883/2004 u pogledu građana Unije koji, poput tužitelja u glavnom postupku, u državi članici domaćinu koriste davanja iz članka 70. stavka 2. spomenute uredbe.
- 62 U tim okolnostima valja pristupiti tumačenju članka 24. Direktive 2004/38 i članka 4. Uredbe br. 883/2004.
- 63 Najprije valja zaključiti da „posebna nedoprinosna novčana davanja“ iz članka 70. stavka 2. te uredbe ulaze u pojam „socijalne pomoći“ u smislu članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38. Naime, taj se pojam odnosi na sve programe pomoći javnih tijela, bilo na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, na koje ima pravo pojedinac koji ne raspolaže dostatnim sredstvima za podmirivanje svojih osnovnih potreba kao ni potreba svoje obitelji i za kojeg iz tog razloga postoji opasnost da će tijekom svojeg boravka u državi članici domaćinu postati teret javnim financijama te države, što bi moglo imati posljedice na opću razinu pomoći koje ta država može dodijeliti (presuda Brey, EU:C:2013:565, t. 61.).
- 64 Nakon što je to pojašnjeno, valja utvrditi da dok članak 24. stavak 1. Direktive 2004/38 i članak 4. Uredbe br. 883/2004 upozoravaju na zabranu diskriminacije na temelju državljanstva, članak 24. stavak 2. spomenute direktive sadrži odstupanje od načela nediskriminacije.
- 65 Na temelju potonje odredbe, država članica domaćin nije obvezna dodijeliti pravo na socijalnu pomoć tijekom prva tri mjeseca boravka ili, ako je primjenjivo, tijekom razdoblja traženja posla iz članka 14. stavka 4. točke (b) Direktive 2004/38 koje je dulje od tog prvog razdoblja, niti je dužna, prije nego što steknu pravo na stalni boravak, dodijeliti pomoć za uzdržavanje tijekom školovanja osobama koje nisu radnici, samozaposlene osobe, osobama koje zadržavaju taj status i članovima njihovih obitelji.
- 66 U tom pogledu iz spisa proizlazi da E. Dano boravi u Njemačkoj već dulje od tri mjeseca, da ne traži posao i da nije ušla na područje te države članice kako bi tamo radila, zbog čega ne ulazi u područje primjene *ratione personae* članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38.
- 67 U tim okolnostima valja provjeriti protivi li se, u slučaju kao što je onaj u glavnom postupku, odbijanje dodjele socijalnih davanja članku 24. stavku 1. Direktive 2004/38 i članku 4. Uredbe br. 883/2004.
- 68 Valja istaknuti da, u skladu s člankom 24. stavkom 1. Direktive 2004/38, svi građani Unije koji na temelju spomenute direktive borave na području države članice domaćina imaju pravo na jednako postupanje kao i državljani te države članice unutar područja primjene Ugovora.

- 69 Iz toga slijedi da građanin Unije može, što se tiče pristupa socijalnim davanjima poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, zahtijevati pravo na jednako postupanje kao i državljani države članice domaćina samo ako je njegov boravak na području države članice domaćina u skladu s uvjetima Direktive 2004/38.
- 70 Tako, na prvom mjestu, članak 6. Direktive 2004/38 za boravak do tri mjeseca ograničava uvjete ili formalnosti prava boravka na uvjet posjedovanja važeće osobne iskaznice ili putovnice, a članak 14. stavak 1. te direktive propisuje da se to pravo zadržava tako dugo dok građanin Unije i članovi njegove obitelji nisu neprimjeren teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina (presuda Ziolkowski i Szeja, C-424/10 i C-425/10, EU:C:2011:866, t. 39.). Stoga, na temelju članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38, država članica domaćin nije obvezna državljaninu druge države članice ili članovima njegove obitelji za to razdoblje dodijeliti pravo na socijalno davanje.
- 71 Na drugom mjestu, pravo boravka je za boravak dulji od tri mjeseca podređeno uvjetima iz članka 7. stavka 1. Direktive 2004/38 i to pravo se, u skladu s člankom 14. stavkom 2. iste, može zadržati samo dok god građanin Unije i članovi njegove obitelji ispunjavaju te uvjete. Točnije, iz uvodne izjave 10. te direktive proizlazi da je cilj tih uvjeta ponajprije izbjeći da te osobe postanu neprimjeren teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina (presuda Ziolkowski i Szeja, EU:C:2011:866, t. 40.).
- 72 Na trećem mjestu, iz članka 16. stavka 1. Direktive 2004/38 proizlazi da građani Unije stječu pravo stalnog boravka nakon što u neprekinutom razdoblju od pet godina zakonito borave na području države članice domaćina i da to pravo nije podvrgnuto uvjetima koji su spomenuti u prethodnoj točki. Kao što proizlazi iz uvodne izjave 18. te direktive, nakon što se pravo na stalni boravak stekne, ono više, da bi bilo istinski instrument integracije u društvo te države, ne smije biti podvrgnuto ni jednom drugom uvjetu (presuda Ziolkowski i Szeja, EU:C:2011:866, t. 41.).
- 73 Stoga, da bi se ocijenilo mogu li se, što se tiče prava na socijalna davanja, ekonomski neaktivni građani Unije koji se nalaze u položaju u kojem su tužitelji u glavnom postupku, čiji je boravak u državi članici domaćinu dulji od tri mjeseca, ali kraći od pet godina, pozvati na pravo na jednako postupanje kao prema državljanima potonje države članice, valja ispitati je li boravak spomenutih građana u skladu s uvjetima iz članka 7. stavka 1. točke (b) Direktive 2004/38. Među tim uvjetima nalazi se obveza ekonomski neaktivnog građanina Unije da za sebe i članove svoje obitelji raspolaže dostatnim sredstvima.
- 74 Priznati da se osobe koje nemaju pravo boravka na temelju Direktive 2004/38 mogu pozvati na pravo na socijalna davanja pod istim uvjetima koji se primjenjuju na državljane dotične države članice bilo bi protivno cilju spomenute direktive, navedenom u njezinoj uvodnoj izjavi 10., a koji ide za tim da se izbjegne da građani Unije koji su državljani drugih država članica postanu neprimjeren teret za sustav socijalne pomoći države članice domaćina.
- 75 U tom je pogledu važno dodati da, što se tiče uvjeta o raspolaganju dostatnim sredstvima, Direktiva 2004/38 razlikuje, s jedne strane, osobe koje obavljaju djelatnost i, s druge strane, one koje je ne obavljaju. Prema članku 7. stavku 1. točki (a) Direktive 2004/38, prva skupina građana Unije koja se nalazi u državi članici domaćinu, ima pravo na boravak, a da ne mora ispunjavati nikakav drugi uvjet. Suprotno tomu, kada je riječ o ekonomski neaktivnim osobama, članak 7. stavak 1. točka (b) te direktive nalaže da one moraju ispunjavati uvjet o raspolaganju dostatnim vlastitim sredstvima.
- 76 Stoga valja zaključiti da je svrha članka 7. stavka 1. točke (b) Direktive 2004/38 spriječiti da ekonomski neaktivni građani Unije koriste sustav socijalne zaštite države članice domaćina za financiranje vlastitih sredstava za život.
- 77 Kao što je nezavisni odvjetnik utvrdio u točkama 93. i 96. svojeg mišljenja, eventualno postojanje nejednakog postupanja u pogledu dodjele socijalnih davanja prema građanima Unije koji su koristili svoje pravo na slobodno kretanje i boravak u odnosu na državljane države članice domaćina



neizbježna je posljedica Direktive 2004/38. Naime, takva eventualna nejednakost temelji se na vezi koju je zakonodavac Unije u članku 7. spomenute direktive uspostavio između zahtjeva za postojanje dostatnih sredstava kao uvjeta boravka s jedne strane i straha od opterećenja sustava socijalne pomoći država članica s druge strane.

- 78 Dakle, država članica mora na temelju primjene spomenutog članka 7. imati mogućnost odbiti dodijeliti socijalna davanja ekonomski neaktivnim građanima Unije koji svoju slobodu kretanja koriste samo kako bi ostvarili pravo na socijalnu pomoć u drugoj državi članici premda ne raspolažu dostatnim sredstvima da bi ostvarili pravo boravka.
- 79 Kada bi se dotičnoj državi članici oduzela ta mogućnost, to bi, kao što je nezavisni odvjetnik zaključio u točki 106. svojeg mišljenja, imalo za posljedicu to da bi osobe koje prilikom dolaska na područje druge države članice ne raspolažu dostatnim sredstvima za podmirivanje svojih životnih potreba, tim sredstvima raspolagale automatski, dodjelom posebnog nedoprinosnog novčanog davanja čiji je cilj osigurati podmirivanje osnovnih životnih troškova korisnika.
- 80 Stoga valja konkretno ispitati ekonomski položaj svake zainteresirane osobe, ne uzimajući u obzir zatražena socijalna davanja, kako bi se ocijenilo ispunjava li ona uvjet o raspolaganju dostatnim sredstvima da bi mogla imati pravo na boravak na temelju članka 7. stavka 1. točke (b) Direktive 2004/38.
- 81 U glavnom predmetu, u skladu s provjerama koje je obavio sud koji je uputio zahtjev, tužitelji ne raspolažu dostatnim sredstvima i stoga se ne mogu pozvati na pravo boravka u državi članici domaćinu na temelju Direktive 2004/38. Prema tome, kao što je utvrđeno u točki 69. ove presude, ne mogu se osloniti na načelo nediskriminacije iz članka 24. stavka 1. spomenute direktive.
- 82 U tim okolnostima, članku 24. stavku 1. Direktive 2004/38 u vezi s člankom 7. stavkom 1. točkom (b) iste nije protivan nacionalni propis kao što je onaj u glavnom postupku u dijelu u kojem taj propis iz prava na određena „posebna nedoprinosna novčana davanja“ u smislu članka 70. stavka 2. Uredbe br. 883/2004 isključuje državljane drugih država članica koji na temelju Direktive 2004/38 nemaju pravo boravka u državi članici domaćinu.
- 83 Isti zaključak nameće se u vezi s tumačenjem članka 4. Uredbe br. 883/2004. Naime, davanja o kojima je riječ u glavnom postupku, koja čine „posebna nedoprinosna novčana davanja“ u smislu članka 70. stavka 2. spomenute uredbe, dodjeljuju se na temelju stavka 4. tog istog članka isključivo u državi članici u kojoj zainteresirani boravi i u skladu s njezinim zakonodavstvom. Iz toga slijedi da se ništa ne protivi tomu da se dodjela tih davanja ekonomski neaktivnim građanima Unije uvjetuje zahtjevom da te osobe ispunjavaju određene uvjete kako bi u državi članici domaćinu imali pravo boravka na temelju Direktive 2004/38 (vidjeti u tom smislu presudu Brey, EU:C:2013:965, t. 44.) .
- 84 Imajući prethodno u vidu, na drugo i treće pitanje valja odgovoriti da članak 24. stavak 1. Direktive 2004/38 u vezi s člankom 7. stavkom 1. točkom (b) iste kao i članak 4. Uredbe br. 883/2004 treba tumačiti na način da im nije protivan propis države članice na temelju kojeg su državljani drugih država članica isključeni iz prava na određena „posebna nedoprinosna novčana davanja“ u smislu članka 70. stavka 2. Uredbe br. 883/2004, dok su ta davanja zajamčena državljanima države članice domaćina koji se nalaze u istom položaju, pod uvjetom da ti državljani drugih država članica u državi članici domaćinu nemaju pravo boravka na temelju Direktive 2004/38.

#### *Četvrto pitanje*

- 85 Svojim četvrtim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 1., 20. i 51. Povelje tumačiti na način da državama članicama nameću obvezu da građanima Unije dodjeljuju nedoprinosna novčana temeljna davanja koja im mogu omogućiti stalni boravak ili te države mogu dodjeljivanje davanja ograničiti na to da im se na raspolaganje stave sredstva nužna za povratak u državu porijekla.
- 86 Valja podsjetiti da u okviru prethodnog postupka na temelju članka 267. UFEU-a, Sud može tumačiti pravo Unije samo u granicama dodijeljene mu nadležnosti (osobito vidjeti presudu *Betriu Montull*, C-5/12, EU:C:2013:571, t. 68. i navedenu sudsku praksu).
- 87 U tom pogledu članak 51. stavak 1. Povelje propisuje da se odredbe iste odnose na „države članice samo kada provode pravo Unije“.
- 88 Prema članku 6. stavku 1. UEU-a, odredbe Povelje ni u kojem slučaju ne proširuju nadležnosti Unije kako su definirane Ugovorima. Poveljom se također, sukladno njezinom članku 51. stavku 2., područje primjene prava Unije ne proširuje izvan ovlasti Unije, ne uspostavlja se nova ovlast ni zadaća za Uniju niti se mijenjaju ovlasti i zadaće kako su utvrđene Ugovorima (vidjeti presudu *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, t. 17. i 23., kao i rješenje *Nagy*, C-488/12 do C-491/12 i C-526/12, EU:C:2013:703, t. 15.).
- 89 U tom pogledu valja zaključiti da je Sud u točki 41. presude *Brey* (EU:C:2013:565) potvrdio da članak 70. Uredbe br. 883/2004 koji definira pojam „posebna nedoprinosna novčana davanja“ nema za cilj odrediti osnovne uvjete za postojanje prava na spomenuta davanja. Stoga je na zakonodavcu svake države članice da odredi te uvjete.
- 90 Dakle, budući da spomenuti uvjeti ne proizlaze ni iz Uredbe br. 883/2004 ni iz Direktive 2004/38 ili iz drugih akata sekundarnog prava Unije i da su stoga države članice nadležne urediti uvjete dodjeljivanja tih davanja, one su također nadležne, kao što je nezavisni odvjetnik utvrdio u točki 146. svojeg mišljenja, definirati doseg pokrivenosti socijalnom zaštitom koje osigurava takva vrsta davanja.
- 91 Posljedično, države članice, određujući uvjete i doseg dodjeljivanja posebnih nedoprinosnih novčanih davanja, ne provode pravo Unije.
- 92 Iz toga slijedi da Sud nije nadležan odgovoriti na četvrto pitanje.

#### **Troškovi**

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

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

- 1. Uredbu (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti, kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EU) br. 1244/2010 od 9. prosinca 2010., treba tumačiti na način da „posebna nedoprinosna novčana davanja“ u smislu članka 3. stavka 3. i članka 70. te uredbe ulaze u područje primjene članka 4. spomenute uredbe.**

2. Članak 24. stavak 1. Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i [boravak] na području države članice, kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktive 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ, u vezi s člankom 7. stavkom 1. točkom (b) iste kao i članak 4. Uredbe br. 883/2004, kako je izmijenjen Uredbom br. 1244/2010, trebaju se tumačiti na način da im nije protivan propis države članice na temelju kojeg su državljani drugih država članica isključeni iz prava na određena „posebna nedoprinosna novčana davanja“ u smislu članka 70. stavka 2. Uredbe br. 883/2004, dok su ta davanja zajamčena državljanima države članice domaćina koji se nalaze u istom položaju, pod uvjetom da ti državljani drugih država članica u državi članici domaćinu nemaju pravo boravka na temelju Direktive 2004/38.
3. Sud Europske unije nije nadležan odgovoriti na četvrto pitanje.

Potpisi