Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

15. srpnja 2021.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Građanstvo Unije – Državljanin države članice bez gospodarske djelatnosti koji boravi na području druge države članice na temelju nacionalnog prava – Članak 18. prvi stavak UFEU-a – Nediskriminacija na temelju državljanstva – Direktiva 2004/38/EZ – Članak 7. – Uvjeti za stjecanje prava boravka duljeg od tri mjeseca – Članak 24. – Socijalna pomoć – Pojam – Jednako postupanje – Sporazum o povlačenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske – Prijelazno razdoblje – Nacionalna odredba koja iz prava na socijalnu pomoć isključuje građane Unije koji na temelju nacionalnog prava imaju pravo privremenog boravka – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članci 1., 7. i 24.”

U predmetu C-709/20,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Appeal Tribunal for Northern Ireland (Žalbeni sud Sjeverne Irske, Ujedinjena Kraljevina), odlukom od 21. prosinca 2020., koju je Sud zaprimio 30. prosinca 2020., u postupku

CG

protiv

The Department for Communities in Northern Ireland,

SUD (veliko vijeće)

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, J.-C. Bonichot, A. Prechal, E. Regan, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Kumin i N. Wahl, predsjednici vijeća, T. von Danwitz, K. Jürimäe (izvjestiteljica), C. Lycourgos, I. Jarukaitis, N. Jääskinen, I. Ziemele i J. Passer, suci,

nezavisni odvjetnik: J. Richard de la Tour,

tajnik: C. Strömholm, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 4. svibnja 2021.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za CG, R. Drabble i T. de la Mare, *QC*, T. Royston i G. Sarathy, *barristers*, te M. Black i S. Park, *solicitors*,

* Jezik postupka: engleski

– za The Department for Communities in Northern Ireland, C. Cooley, u svojstvu agenta, uz asistenciju T. McGleenan, *QC*, i L. McMahon, *BL*,

– za vladu Ujedinjene Kraljevine, F. Shibli i S. McCrory, u svojstvu agenata, uz asistenciju D. Blundell, *QC*, i J. Smyth, *barrister*,

– za Europsku komisiju, E. Montaguti i J. Tomkin, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 24. lipnja 2021.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 18. UFEU-a.

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između CG, osobe s dvojnim hrvatskim i nizozemskim državljanstvom, koja od 2018. boravi u Sjevernoj Irskoj (Ujedinjena Kraljevina), i Departmenta for Communities in Northern Ireland (Ministarstvo zajednica Sjeverne Irske, Ujedinjena Kraljevina), povodom odbijanja potonjeg da toj osobi odobri socijalnu pomoć.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Članak 18. prvi stavak UFEU-a određuje:

„Unutar područja primjene Ugovorâ i ne dovodeći u pitanje bilo koju njihovu posebnu odredbu, zabranjena je svaka diskriminacija na temelju državljanstva.”

4 U skladu s člankom 20. stavkom 1. UFEU-a:

„Ovime se ustanovljuje građanstvo Unije. Svaka osoba koja ima državljanstvo neke države članice građanin je Unije. Građanstvo Unije dodaje se nacionalnom državljanstvu i ne zamjenjuje ga.”

5 Članak 21. stavak 1. UFEU-a glasi:

„Svaki građanin Unije ima pravo slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, podložno ograničenjima i uvjetima utvrđenima u Ugovorima i u mjerama usvojenima radi njihove provedbe.”

Sporazum o povlačenju Ujedinjene Kraljevine

6 Šesti, osmi i deveti stavak preambule Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju (SL 2020., L 29, str. 7.; u daljnjem tekstu: Sporazum o povlačenju Ujedinjene Kraljevine), koji je donesen 17. listopada 2019., a stupio na snagu 1. veljače 2020., glase:

„Prepoznajući da je potrebno pobrinuti se za uzajamnu zaštitu građana Unije i državljana Ujedinjene Kraljevine i članova njihovih obitelji koji su prije datuma utvrđenog ovim Sporazumom ostvarivali pravo na slobodu kretanja te zajamčiti izvršivost njihovih prava na temelju ovog Sporazuma te njihovu utemeljenost na načelu nediskriminacije; prepoznajući i da bi trebalo zaštititi prava koja proizlaze iz razdoblja osiguranja socijalne sigurnosti,

[…]

Uzimajući u obzir da je u zajedničkom interesu Unije i Ujedinjene Kraljevine da se utvrdi prijelazno ili provedbeno razdoblje u kojem bi se pravo Unije, uključujući međunarodne sporazume, trebalo primjenjivati na Ujedinjenu Kraljevinu i u Ujedinjenoj Kraljevini te u pravilu s jednakim učinkom na države članice, bez obzira na sve posljedice njezina povlačenja iz Unije spram njezina sudjelovanja u radu institucija, tijela, ureda i agencija Unije, posebno činjenice da na dan stupanja ovog Sporazuma na snagu završavaju mandati svih članova institucija, tijela i agencija Unije koji su predloženi, imenovani ili izabrani zbog članstva Ujedinjene Kraljevine u Uniji, a kako bi se izbjegli poremećaji u razdoblju pregovora o sporazumu ili sporazumima o budućem odnosu,

Prepoznajući da će, čak i ako se tijekom prijelaznog razdoblja pravo Unije bude primjenjivalo na Ujedinjenu Kraljevinu i u Ujedinjenoj Kraljevini, zbog specifičnosti Ujedinjene Kraljevine kao države koja je napustila Uniju, Ujedinjenoj Kraljevini biti važno da može poduzimati korake za pripremu i uspostavu vlastitih novih međunarodnih sporazuma, među ostalim u područjima Unijine isključive nadležnosti, pod uvjetom da takvi sporazumi ne stupe na snagu i ne počnu se primjenjivati tijekom tog razdoblja, osim uz odobrenje Unije.”

7 Prvi dio tog sporazuma, koji se odnosi na zajedničke odredbe, sadržava članke 1. do 8. U skladu s člankom 2. točkama (a) i (c) navedenog sporazuma:

„Za potrebe ovog Sporazuma primjenjuju se sljedeće definicije:

(a) ‚pravo Unije’ znači:
   i. Ugovor o Europskoj uniji (‚UEU’), Ugovor o funkcioniranju Europske unije (‚UFEU’) i Ugovor o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju (‚Ugovor o Euratomu’), kako su izmijenjeni ili dopunjeni, te ugovori o pristupanju i Povelja Europske unije o temeljnim pravima, koji se zajedno nazivaju ‚Ugovori’;
   ii. opća načela prava Unije;
   iii. akti koje su donijeli institucije, tijela, uredi i agencije Unije;

[…]

(c) ‚građanin Unije’ znači svaka osoba s državljanstvom države članice.”

8 Članak 4. tog sporazuma, naslovljen „Metode i načela koji se odnose na učinak, provedbu i primjenu ovog Sporazuma”, u stavcima 1. do 4. predviđa:

„1. Odredbe ovog Sporazuma i odredbe prava Unije koje se na temelju ovog Sporazuma primjenjuju proizvode s obzirom na Ujedinjenu Kraljevinu i u Ujedinjenoj Kraljevini pravne učinke jednake onima koje proizvode u Uniji i njezinim državama članicama.

U skladu s tim, pravne ili fizičke osobe mogu se izravno pozvati na odredbe koje su sadržane ili na koje se upućuje u ovom Sporazumu i koje na temelju prava Unije ispunjavaju uvjete za izravan učinak.

2. Ujedinjena Kraljevina osigurava usklađenost sa stavkom 1., među ostalim s obzirom na potrebne ovlasti njezinih pravosudnih i upravnih tijela da na temelju domaćeg primarnog zakonodavstva ne primjenjuju nedosljedne ili neusklađene domaće odredbe.

3. Odredbe ovog Sporazuma koje upućuju na pravo Unije ili na njegove pojmove ili odredbe tumače se i primjenjuju u skladu s metodama i općim načelima prava Unije.

4. Odredbe ovog Sporazuma koje upućuju na pravo Unije ili njegove pojmove ili odredbe pri svojoj se provedbi ili primjeni tumače u skladu s relevantnom sudskom praksom Suda Europske unije donesenom prije isteka prijelaznog razdoblja.”

9 Drugi dio Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine, naslovljen „Prava građana”, sastoji se od članaka 9. do 39. U skladu s člankom 9. točkom (c) podtočkom i. tog sporazuma:

„Za potrebe ovog dijela i ne dovodeći u pitanje odjeljak III., primjenjuju se sljedeće definicije:

[…]

(c) ‚država domaćin’ znači
   i. u odnosu na građane Unije i članove njihovih obitelji, Ujedinjena Kraljevina, ako su u njoj ostvarivali pravo na boravak u skladu s pravom Unije prije isteka prijelaznog razdoblja i nakon toga nastavljaju ondje boraviti.”

10 Članak 10. stavak 1. navedenog sporazuma glasi:

„Ne dovodeći u pitanje glavu III. ovaj se dio primjenjuje na sljedeće osobe:

(a) građane Unije koji su ostvarivali pravo na boravak u Ujedinjenoj Kraljevini u skladu s pravom Unije prije isteka prijelaznog razdoblja i nakon toga nastavljaju ondje boraviti;

[…]”

11 Članak 12. Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine određuje:

„U okviru područja primjene ovog dijela i ne dovodeći u pitanje ni jednu njegovu posebnu odredbu, u državi domaćinu i državi zaposlenja u odnosu na osobe iz članka 10. ovog Sporazuma zabranjuje se svaka diskriminacija na temelju državljanstva u smislu članka 18. prvog podstavka UFEU-a.”

12 Članak 13. stavak 1. tog sporazuma predviđa:

„Građani Unije i državljani Ujedinjene Kraljevine imaju pravo boraviti u državi domaćinu uz ograničenja i uvjete utvrđene u člancima 21., 45. ili 49. UFEU-a te članku 6. stavku 1., članku 7. stavku 1. točkama (a), (b) ili (c), članku 7. stavku 3., članku 14., članku 16. stavku 1. ili članku 17. stavku 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 (SL 2004., L 158, str. 77.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42. i ispravak SL 2016., L 87, str. 36.)].”

13 U skladu s člankom 18. navedenog sporazuma, naslovljenim „Izdavanje boravišnih isprava”:

„1. Država domaćin može od građana Unije ili državljana Ujedinjene Kraljevine, članova njihovih obitelji i drugih osoba koje borave na njezinu državnom području u skladu s uvjetima utvrđenima u ovoj glavi zahtijevati da podnesu zahtjev za novi boravišni status kojim se dodjeljuju prava iz ove glave i ispravu koja dokazuje taj status, a koja može biti u digitalnom obliku.

Podnošenje tog zahtjeva za boravišni status podliježe sljedećim uvjetima:

[…]

(k) država domaćin od građana Unije i državljana Ujedinjene Kraljevine osim identifikacijskih isprava iz točke (i) ovog stavka može zahtijevati da predoče samo još sljedeće popratne dokumente iz članka 8. stavka 3. Direktive 2004/38/EZ:

[…]

ii. ako borave u državi članici domaćinu u skladu s člankom 7. stavkom 1. točkom (b) Direktive 2004/38/EZ kao ekonomski neaktivne osobe, dokaz da imaju dostatna sredstva za sebe i članove svoje obitelji kako ne bi postali teret za sustav socijalne pomoći države domaćina tijekom svojeg boravka te da imaju sveobuhvatno zdravstveno osiguranje u državi domaćinu;

[…]

[…]

4. Ako država domaćin odluči da neće zahtijevati da građani Unije ili državljani Ujedinjene Kraljevine, članovi njihovih obitelji i druge osobe koje borave na njezinu državnom području u skladu s uvjetima utvrđenima u ovoj glavi podnesu zahtjev za novi boravišni status iz stavka 1. kao uvjet za zakoniti boravak, osobe koje ispunjavaju uvjete za pravo na boravak na temelju ove glave imaju pravo, u skladu s uvjetima utvrđenima u Direktivi 2004/38/EZ, dobiti boravišnu ispravu, koja može biti u digitalnom obliku i koja sadržava napomenu da je izdana u skladu s ovim Sporazumom.”

14 Članak 19. Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine, naslovljen „Izdavanje boravišnih isprava u prijelaznom razdoblju”, u svojem stavku 1. predviđa:

„Tijekom prijelaznog razdoblja država domaćin može dopustiti dobrovoljno podnošenje zahtjeva za boravišni status ili boravišnu ispravu iz članka 18. stavaka 1. i 4. od datuma stupanja na snagu ovog Sporazuma.”

15 Članak 23. tog sporazuma, naslovljen „Jednako postupanje”, određuje:

„1. U skladu s člankom 24. Direktive 2004/38/EZ, podložno posebnim odredbama predviđenima u ovoj glavi i u glavama I. i IV. ovog dijela, svi građani Unije ili državljani Ujedinjene Kraljevine koji na temelju ovog Sporazuma borave na državnom području države domaćina imaju pravo na jednako postupanje kao prema državljanima te države unutar područja primjene ovog dijela. To se pravo proširuje i na članove obitelji građana Unije ili državljana Ujedinjene Kraljevine koji imaju pravo na boravak ili stalni boravak.

2. Odstupajući od stavka 1., država domaćin nije dužna omogućiti pravo na socijalnu pomoć tijekom razdoblja boravka na temelju članka 6. ili članka 14. stavka 4. točke (b) Direktive 2004/38/EZ, niti je, prije stjecanja prava na stalni boravak u skladu s člankom 15. ovog Sporazuma, dužna odobriti pomoć za uzdržavanje tijekom školovanja, uključujući strukovno osposobljavanje, u obliku studentskih stipendija ili studentskih zajmova, osobama koje nisu radnici, samozaposlene osobe, osobe koje zadržavaju taj status ili članovima njihovih obitelji.”

16 U skladu s člankom 38. stavkom 1. navedenog sporazuma:

„Ovaj dio ne utječe na zakone, propise ni administrativne odredbe koji se primjenjuju u državi domaćinu ili državi zaposlenja i koji bi bili povoljniji za dotične osobe. Ovaj stavak ne primjenjuje se na glavu III.”

17 Treći dio Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine, naslovljen „Odredbe o razdvajanju”, sadržava članke 40. do 125. Članak 86. tog sporazuma, naslovljen „Predmeti koji su u tijeku pred Sudom Europske unije”, u svojim stavcima 2. i 3. određuje:

„2. Sud Europske unije ostaje nadležan za donošenje odluka o prethodnim pitanjima na temelju zahtjeva sudova Ujedinjene Kraljevine koji su mu upućeni prije isteka prijelaznog razdoblja.

3. Za potrebe ovog poglavlja, postupci pred Sudom Europske unije smatraju se pokrenutima, a zahtjevi za odluku o prethodnom pitanju smatraju se upućenima, u trenutku upisa pismena kojim se pokreće postupak u tajništvu Suda ili Općeg suda, ovisno o slučaju.”

18 U skladu s člankom 89. stavkom 1. navedenog sporazuma:

„Presude i rješenja Suda Europske unije doneseni prije isteka prijelaznog razdoblja te takve presude i rješenja doneseni nakon isteka prijelaznog razdoblja u postupcima iz članaka 86. i 87. u cijelosti su obvezujući za Ujedinjenu Kraljevinu i u Ujedinjenoj Kraljevini.”

19 Članak 126. Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine, naslovljen „Prijelazno razdoblje”, glasi:

„Uspostavlja se prijelazno ili provedbeno razdoblje koje počinje na dan stupanja na snagu ovog Sporazuma i završava 31. prosinca 2020.”

20 Članak 127. tog sporazuma, naslovljen „Područje primjene prijelaznog razdoblja”, u stavcima 1. i 3. određuje:

„1. Ako ovim Sporazumom nije predviđeno drukčije, tijekom prijelaznog razdoblja na Ujedinjenu Kraljevinu i u Ujedinjenoj Kraljevini primjenjuje se pravo Unije.

[…]

3. Tijekom prijelaznog razdoblja, pravo Unije primjenjivo u skladu sa stavkom 1. proizvodi s obzirom na Ujedinjenu Kraljevinu i u Ujedinjenoj Kraljevini pravne učinke jednake onima koje proizvodi u Uniji i njezinim državama članicama te se tumači i primjenjuje u skladu s metodama i općim načelima jednakima onima koji se primjenjuju u Uniji.”

Direktiva 2004/38

21 Uvodne izjave 10. i 16. Direktive 2004/38 navode:

„(10) Osobe koje ostvaruju pravo na boravak ne bi, međutim, trebale postati prekomjeran teret za sustav socijalne pomoći države članice domaćina tijekom prvotnog razdoblja boravka. Pravo na boravak građana Unije i članova njihovih obitelji u razdobljima duljima od tri mjeseca trebalo bi stoga podlijegati određenim uvjetima.

[…]

(16) Sve dok nositelji prava na boravak ne postanu prekomjeran teret za sustav socijalne pomoći države članice domaćina, oni ne bi smjeli biti protjerani. Stoga mjera protjerivanja ne smije biti automatska posljedica korištenja sustava socijalne pomoći. Država članica domaćin trebala bi ispitati radi li se u konkretnom slučaju o privremenim poteškoćama i uzeti u obzir trajanje boravka, osobne okolnosti i iznos odobrene pomoći, kako bi procijenila je li nositelj prava postao prekomjeran teret za njezin sustav socijalne pomoći te pokrenula njegovo protjerivanje. Mjera protjerivanja ni u kojem se slučaju ne bi smjela donijeti protiv radnika, samozaposlenih osoba i tražitelja zaposlenja, kako je to utvrdio Sud, osim zbog razloga javnog poretka ili javne sigurnosti.”

22 Članak 1. te direktive glasi:

„Ovom se Direktivom utvrđuju:

(a) uvjeti pod kojima građani Unije i članovi njihovih obitelji ostvaruju pravo na slobodno kretanje i boravak unutar državnog područja država članica;

(b) pravo na stalni boravak na državnom području država članica za građane Unije i članove njihovih obitelji;

(c) ograničenja prava navedenih u točkama (a) i (b) ovog članka zbog razloga javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja.”

23 U skladu s člankom 3. stavkom 1. navedene direktive:

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

24 Članak 7. iste direktive, naslovljen „Pravo na boravak dulji od tri mjeseca", u svojem stavku 1. predviđa:

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

[…]

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

[…]"

25 U skladu s člankom 24. Direktive 2004/38, naslovljenim „Jednako postupanje":

„1. Podložno specifičnim odredbama koje su izričito predviđene u Ugovoru i sekundarnom pravu, svi građani Unije koji na temelju ove Direktive borave na državnom području države članice domaćina imaju pravo na postupanje koje je jednako postupanju prema državljanima te države članice unutar područja primjene Ugovora. Ovo pravo proširuje se i na članove obitelji koji nisu državljani države članice, i koji imaju pravo na boravak ili stalni boravak.

2. Odstupajući od stavka 1., država članica domaćin nije dužna odobriti pravo na socijalnu pomoć tijekom prva tri mjeseca boravka odnosno, prema potrebi, tijekom duljeg razdoblja predviđenog u članku 14. stavku 4. točki (b), niti je, prije stjecanja prava na stalni boravak, dužna odobriti pomoć za uzdržavanje u svrhu školovanja, uključujući strukovno osposobljavanje, u obliku studentskih stipendija ili studentskih zajmova, osobama koje nisu radnici, samozaposlene osobe, osobama koje zadržavaju taj status i članovima njihovih obitelji."

26 Članak 37. te direktive, naslovljen „Povoljnije nacionalne odredbe", predviđa:

„Odredbe ove Direktive ne utječu na zakone ili druge propise država članica koji su povoljniji za osobe obuhvaćene ovom Direktivom."

Pravo Ujedinjene Kraljevine

Prilog EU sustavu boravka

27 EU Settlement Scheme – Appendix EU of the UK Immigration Rules (Sustav boravka *EU Settlement Scheme* – Prilog EU pravilima o useljavanju (u daljnjem tekstu: Prilog EU sustavu boravka)) je propis kojim su britanska tijela, u očekivanju povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Unije, usvojila novi pravni sustav koji se primjenjuje na državljane Europskog gospodarskog prostora (EGP) i, slijedom toga, na građane Unije koji žive u Ujedinjenoj Kraljevini. Omogućuje

svim građanima Unije koji borave u Ujedinjenoj Kraljevini prije 31. prosinca 2020. i članovima njihovih obitelji da podnesu zahtjev za dozvolu boravka u Ujedinjenoj Kraljevini. Taj je pravni sustav stupio na snagu 30. ožujka 2019.

28 Prilog EU sustavu boravka predviđa postupak i uvjete stjecanja prava na stalni boravak i prava na privremeni boravak na državnom području Ujedinjene Kraljevine za različite kategorije građana Unije i članova njihovih obitelji. Njime se tako predviđa da građani Unije koji imaju pravo trajno boraviti na tom državnom području imaju status stalnog boravka, a oni koji u Ujedinjenoj Kraljevini borave manje od pet godina status privremenog boravka (Pre-Settled Status), koji im daje pravo na privremeni boravak od pet godina.

Uredba iz 2016. o univerzalnom kreditu

29 Universal Credit Regulations (Northern Ireland) 2016 (Uredba o univerzalnom kreditu iz 2016. (Sjeverna Irska), kako je izmijenjena Social Security (Income-related Benefits) (Updating and Amendment) (EU Exit) Regulations (Northern Ireland) (Uredba o socijalnoj sigurnosti iz 2019. (Davanja povezana s dohotkom) (Ažuriranje i amandman) (Izlazak iz Unije) (Sjeverna Irska)) (u daljnjem tekstu: Uredba o univerzalnom kreditu iz 2016.) u svojem članku 9. predviđa:

„Osobe za koje se smatra da nisu u Sjevernoj Irskoj.

(1) Kako bi se utvrdilo ispunjava li osoba osnovni uvjet da bi bila u Sjevernoj Irskoj, osim u slučaju da je obuhvaćena stavkom 4., smatra se da osoba nije u Sjevernoj Irskoj ako nema uobičajeno boravište u Ujedinjenoj Kraljevini, na Kanalskim otocima, na Otoku Manu ili u Republici Irskoj.

(2) Smatra se da osoba ima uobičajeno boravište u Ujedinjenoj Kraljevini, na Kanalskim otocima, na Otoku Manu ili u Republici Irskoj samo ako ima pravo na boravak u jednom od tih mjesta.

(3) U skladu sa stavkom 2., pravo na boravak ne obuhvaća pravo koje postoji na temelju ili u skladu s:

(a) člankom 13. (Immigration (European Economic Area) Regulations 2016 (Uredba iz 2016. o useljavanju (Europski gospodarski prostor), (SI 2016/1052); u daljnjem tekstu: Uredba EGP) ili člankom 6. Direktive 2004/38,

(b) člankom 14. Uredbe o EGP-u, ali samo u slučajevima kada takvo pravo postoji na temelju Uredbe o EGP-u zbog toga što je osoba:
i. osoba koja ispunjava uvjete u smislu članka 6. stavka 1. te uredbe kao tražitelj zaposlenja; ili
ii. član obitelji (u smislu članka 7. navedene uredbe) takvog tražitelja zaposlenja,

(c) člankom 16. Uredbe o EGP-u, ali samo u slučajevima kada postoji pravo na temelju te uredbe jer osoba ispunjava kriterije navedene u članku 16. stavku 5. navedene uredbe ili članku 20. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (u slučaju kada pravo boravka proizlazi iz činjenice da bi britanski državljanin u suprotnom bio lišen stvarnog uživanja svojih prava kao europskoga građanina), ili;

(d) osoba koja je dobila privremeno odobrenje za ulazak u Ujedinjenu Kraljevinu ili boravak u Ujedinjenoj Kraljevini na temelju Immigration Acta 1971 (Zakon o useljavanju iz 1971.) na temelju:

i. [Prilog EU-a o sustavu boravka] na temelju članka 3. stavka 2. Zakona o useljavanju,

[…]

[…]”

Glavni postupak i prethodna pitanja

30 CG, osoba s dvojnim hrvatskim i nizozemskim državljanstvom, samohrana je majka dvoje maloljetne djece. Izjavila je da je 2018. godine došla u Sjevernu Irsku sa svojim partnerom, nizozemskim državljaninom i ocem njezine djece. U Ujedinjenoj Kraljevini nikad nije obavljala gospodarsku djelatnost i ondje je živjela sa svojim partnerom sve dok se nije preselila u sigurnu kuću za žene. CG nema nikakva sredstva za podmirivanje vlastitih potreba i potreba svoje djece.

31 Home Office (Ministarstvo unutarnjih poslova, Ujedinjena Kraljevina) odobrio je 4. lipnja 2020. osobi CG, na temelju Priloga EU sustavu boravka, status privremenog boravka u Ujedinjenoj Kraljevini (Pre-Settled Status) na temelju kojeg joj je priznato pravo na privremeni boravak. Dodjela navedenog statusa ne podliježe uvjetu raspolaganja sredstvima.

32 Osoba CG je 8. lipnja 2020. Ministarstvu zajednica Sjeverne Irske podnijela zahtjev za socijalnu pomoć pod nazivom univerzalni kredit (Universal Credit). Odlukom od 17. lipnja 2020. taj je zahtjev odbijen uz obrazloženje da osoba CG ne ispunjava za to potrebne uvjete boravka.

33 Nadležno upravno tijelo smatralo je da se samo za osobe koje imaju pravo boravka u Ujedinjenoj Kraljevini, u smislu članka 9. stavka 2. Uredbe o univerzalnom kreditu iz 2016., može smatrati da imaju uobičajeno boravište u Ujedinjenoj Kraljevini te stoga mogu podnijeti zahtjev za univerzalni kredit. Nasuprot tomu, državljani država članica, kao što je osoba CG, koji imaju pravo boravka na temelju Priloga EU sustavu boravka, isključeni su iz kategorije potencijalnih korisnika univerzalnog kredita, na temelju članka 9. stavka 3. točke (d) podtočke i. Uredbe o univerzalnom kreditu iz 2016.

34 Kao što to proizlazi iz tog članka 9. stavka 3. točke (d) podtočke i., pravo boravka koje je Prilogom EU sustavu boravka uvedeno za državljane država članica nije jedno od prava boravka na temelju kojih se može utvrditi postojanje uobičajenog boravišta u Ujedinjenoj Kraljevini. Tom odredbom, koja je u Uredbu iz 2016. o univerzalnom kreditu bila unesena Uredbom o socijalnoj sigurnosti iz 2019. (u daljnjem tekstu: Uredba iz 2019.), nacionalna tijela nastojala su isključiti predmetne osobe iz kategorije potencijalnih korisnika univerzalnog kredita, propisujući da pravo boravka koje te osobe sada imaju nije relevantno za postojanje „uobičajenog boravišta” u smislu članka 9. stavka 2. Uredbe o univerzalnom kreditu iz 2016.

35 Odluka Ministarstva zajednica Sjeverne Irske od 17. lipnja 2020. potvrđena je 30. lipnja 2020., nakon remonstrativnog pravnog lijeka koji je protiv nje podnijela osoba CG.

36 Osoba CG podnijela je potom tužbu protiv odluke od 17. lipnja 2020. pred Appeal Tribunalom (Northern Ireland) (Žalbeni sud Sjeverne Irske, Ujedinjena Kraljevina). Osporava, među ostalim, zakonitost članka 9. stavka 3. točke (d) podtočke i. Uredbe o univerzalnom kreditu iz 2016., što je bio temelj za tu odluku. Tom se odredbom povređuju članak 18. UFEU-a kao i obveze Ujedinjene Kraljevine na temelju European Communities Acta 1972 (Zakon o Europskim zajednicama iz

1972.) o pristupanju Ujedinjene Kraljevine Europskoj uniji s obzirom na to da je građane Unije za koje je Ujedinjena Kraljevina priznala da zakonito borave na njezinu državnom području isključila iz prava na socijalnu pomoć.

37 U tom pogledu osoba CG ističe da, s obzirom na to da ima pravo na privremeni boravak koje proizlazi iz statusa privremenog boravka koji joj je priznat 4. lipnja 2020., treba smatrati da se nalazi na državnom području Sjeverne Irske u smislu članka 9. Uredbe o univerzalnom kreditu iz 2016. Stoga bi morala imati mogućnost podnijeti zahtjev za dodjelu univerzalnog kredita. Odbijanje da joj se dodijeli ta socijalna pomoć jer njezin status nije relevantan za utvrđivanje „uobičajenog boravišta" u Ujedinjenoj Kraljevini predstavlja razliku u postupanju prema građanima Unije koji zakonito borave u Ujedinjenoj Kraljevini i britanskim državljanima i, prema tome, diskriminaciju na temelju državljanstva u smislu članka 18. prvog stavka UFEU-a. Tvrdi da se na temelju presude od 7. rujna 2004., Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488), i relevantne nacionalne sudske prakse može izravno pozivati na tu odredbu kako bi joj se priznalo pravo na socijalnu pomoć jer ima pravo boravka na temelju nacionalnog prava, čak i ako ne ispunjava uvjete za stjecanje prava boravka na temelju prava Unije.

38 Ministarstvo zajednica Sjeverne Irske tvrdi da prema nacionalnom pravu status privremenog boravka (*Pre-Settled Status*) sam po sebi ne daje pravo na socijalnu pomoć, koja i dalje podliježe vlastitim uvjetima prihvatljivosti.

39 U tim je okolnostima Appeal Tribunal (Northern Ireland) (Žalbeni sud Sjeverne Irske) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Je li članak 9. stavak 3. točka [d] podtočka i. [Uredbe o univerzalnom kreditu iz 2016.], koji je uveden [Uredbom iz 2019.] i kojim se iz socijalne pomoći isključuje [građane] Unije koji na temelju nacionalnog prava imaju pravo na boravak (privremeni boravak) [u ovom slučaju „status privremenog boravka" priznat na temelju Priloga EU sustavu boravka] nezakonito diskriminatoran (izravno ili neizravno) u smislu članka 18. [UFEU-a] i protivi li se obvezama Ujedinjene Kraljevine koje proizlaze iz Zakona o Europskim zajednicama iz 1972.?

2. U slučaju potvrdnog odgovora i ako se utvrdi da se člankom 9. stavkom 3. točkom [d] podtočkom i. [Uredbe o univerzalnom kreditu iz 2016.] uvodi neizravna diskriminacija, je li ta odredba opravdana u smislu članka 18. UFEU-a i protivna obvezama Ujedinjene Kraljevine koje proizlaze iz Zakona o Europskim zajednicama iz 1972.?"

Zahtjev za ubrzani postupak

40 Appeal Tribunal for Northern Ireland (Žalbeni sud Sjeverne Irske) zatražio je od Suda da o ovom predmetu odluči u ubrzanom postupku predviđenom člankom 105. Poslovnika Suda, uzimajući u obzir očitu hitnost tog predmeta i tešku financijsku situaciju osobe CG.

41 Članak 105. stavak 1. Poslovnika predviđa da predsjednik Suda može, na zahtjev suda koji je uputio zahtjev ili, iznimno, po službenoj dužnosti, ako vrsta predmeta zahtijeva postupanje u kratkim rokovima, a nakon što sasluša suca izvjestitelja i nezavisnog odvjetnika, odlučiti da se o zahtjevu za prethodnu odluku odluči u ubrzanom postupku.

42 Odlukom predsjednika Suda od 26. siječnja 2021. sudu koji je uputio zahtjev upućen je zahtjev za dostavu informacija. Od njega je osobito zatraženo da pojasni postoji li potencijalna opasnost od povrede temeljnih prava osobe CG i njezine djece utvrđena člancima 7. i 24. Povelje o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) te da navede kojim financijskim sredstvima osoba CG raspolaže kao i uvjete njezina smještaja i smještaja njezine djece.

43 Porukom elektroničke pošte od 5. veljače 2021. sud koji je uputio zahtjev potvrdio je, s jedne strane, da osoba CG ne posjeduje nikakva financijska sredstva, da trenutno nema pristup državnim davanjima i da živi u sigurnoj kući za žene te, s druge strane, da postoji opasnost od povrede temeljnih prava njezine djece.

44 U tim okolnostima, s obzirom na tešku materijalnu situaciju osobe CG i njezine djece te njezinu nemogućnost da na temelju nacionalnog prava dobije socijalnu pomoć, predsjednik Suda odlukom od 11. veljače 2021., nakon što je saslušao suca izvjestitelja i nezavisnog odvjetnika, prihvatio je zahtjev za primjenu ubrzanog postupka iz članka 105. Poslovnika.

Nadležnost Suda

45 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, Sud mora ispitati okolnosti u kojima mu je nacionalni sud uputio predmet, kako bi provjerio je li nadležan za odlučivanje (presuda od 10. prosinca 2020., J & S Service, C-620/19, EU:C:2020:1011, t. 32. i navedena sudska praksa).

46 U tom pogledu, iz članka 19. stavka 3. točke (b) UEU-a i članka 267. prvog stavka UFEU-a proizlazi da je Sud nadležan u prethodnom postupku odlučivati o tumačenju prava Unije ili o valjanosti akata institucija Unije. Drugi stavak tog članka 267. u biti pojašnjava da, ako se u predmetu koji je u tijeku pred sudom države članice pojavi pitanje o kojem je moguće uputiti zahtjev za prethodnu odluku, taj sud može, ako smatra da je odluka o tom pitanju potrebna da bi mogao donijeti presudu, zatražiti od Suda da o tom pitanju odluči.

47 U ovom slučaju 1. veljače 2020., dana stupanja na snagu Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine, ta se država povukla iz Unije, čime je postala treća država. Iz toga slijedi da se sudovi Ujedinjene Kraljevine od tog datuma više ne mogu smatrati sudovima države članice.

48 Međutim, taj sporazum u svojem članku 126. predviđa prijelazno razdoblje od datuma stupanja na snagu navedenog sporazuma, odnosno 1. veljače 2020. do 31. prosinca 2020. Njegov članak 127. predviđa da se tijekom tog razdoblja, osim ako isti sporazum ne predviđa drukčije, pravo Unije primjenjuje na Ujedinjenu Kraljevinu i u Ujedinjenoj Kraljevini, da proizvodi pravne učinke jednake onima koje proizvodi u Uniji i njezinim državama članicama te da se tumači i primjenjuje u skladu s metodama i općim načelima jednakima onima koji se primjenjuju u Uniji.

49 Članak 86. Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine u stavku 2. također predviđa da Sud ostaje nadležan za donošenje odluka o prethodnim pitanjima na temelju zahtjeva sudova Ujedinjene Kraljevine koji su mu upućeni prije isteka prijelaznog razdoblja. Osim toga, iz stavka 3. tog članka proizlazi da se zahtjevi za prethodnu odluku smatraju upućenima, u smislu stavka 2., datumom upisa pismena kojim se pokreće postupak u tajništvu Suda.

50 Sud Ujedinjene Kraljevine uputio je ovaj zahtjev za prethodnu odluku Sudu 30. prosinca 2020., odnosno prije isteka prijelaznog razdoblja, u okviru spora povodom zahtjeva za socijalnu pomoć koji je 8. lipnja 2020. osoba CG podnijela Ministarstvu zajednica Sjeverne Irske.

51 Iz toga slijedi, s jedne strane, da situacija o kojoj je riječ u glavnom postupku ulazi u područje primjene *ratione temporis* prava Unije, na temelju članaka 126. i 127. Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine i, s druge strane, da je Sud nadležan za donošenje odluka o prethodnim pitanjima na temelju zahtjeva suda koji je uputio zahtjev na temelju članka 86. stavka 2. tog sporazuma pod uvjetom da se tim zahtjevom traži tumačenje članka 18. prvog stavka UFEU-a.

52 Suprotno tomu, Sud nije nadležan odlučivati o prvom prethodnom pitanju u dijelu u kojem se ono odnosi na ocjenu usklađenosti članka 9. stavka 3. točke (d) podtočke i. Uredbe o univerzalnom kreditu iz 2016. s obvezama koje Ujedinjena Kraljevina ima na temelju Zakona o Europskim zajednicama iz 1972. s obzirom na to da se takvo pitanje ne odnosi ni na tumačenje prava Unije ni na valjanost akta institucija Unije, u smislu članka 267. prvog stavka UFEU-a.

Prethodna pitanja

Dopuštenost pitanjâ

53 Vlada Ujedinjene Kraljevine u svojim pisanim očitovanjima navodi da je situacija o kojoj je riječ u glavnom postupku uređena jedino nacionalnim pravom i da stoga ne ulazi u područje primjene prava Unije. Smatra da je pravo na privremeni boravak o kojem je riječ u glavnom postupku dodijeljeno osobi CG isključivo na temelju nacionalnog prava i da okolnost da je ta osoba mogla pristupiti državnom području Ujedinjene Kraljevine na temelju prava Unije na početno razdoblje od tri mjeseca nije relevantna za ocjenu situacije o kojoj je riječ u glavnom postupku.

54 Valja podsjetiti na to da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, u okviru suradnje između Suda i nacionalnih sudova koja je određena člankom 267. UFEU-a isključivo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da uvažavajući posebnosti predmeta ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Slijedom navedenog, ako se postavljena pitanja odnose na tumačenje prava Unije, Sud načelno mora donijeti odluku (presuda od 10. prosinca 2020., J & S Service, C-620/19, EU:C:2020:1011, t. 31. i navedena sudska praksa).

55 Sud može odbiti odgovoriti na prethodno pitanje nacionalnog suda samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom glavnog postupka, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi mogao dati koristan odgovor na postavljena pitanja (presuda od 24. studenoga 2020., Openbaar Ministerie (Krivotvorenje isprava), C-510/19, EU:C:2020:953, t. 26. i navedena sudska praksa).

56 U ovom slučaju iz podataka u spisu kojim Sud raspolaže proizlazi da je osoba CG, koja ima dvojno hrvatsko i nizozemsko državljanstvo, ušla na državno područje Ujedinjene Kraljevine 2018. godine i da na temelju nacionalnog prava na tom državnom području boravi od 4. lipnja 2020.

57 Budući da se na temelju članka 127. Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine pravo Unije primjenjuje u toj državi do kraja prijelaznog razdoblja, osim ako nije drukčije propisano istim sporazumom, valja podsjetiti na to da se građanin Unije, državljanin države članice koji je otišao u drugu državu članicu, koristio svojim pravom na slobodno kretanje, tako da je njegova situacija obuhvaćena područjem primjene prava Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 19. studenoga 2020., ZW, C-454/19, EU:C:2020:947, t. 23. i navedenu sudsku praksu).

58 Isto tako, iz sudske prakse Suda proizlazi da je državljanin države članice koji na toj osnovi uživa status građanina Unije i zakonito boravi na državnom području druge države članice također obuhvaćen područjem primjene prava Unije na istom temelju. Slijedom navedenog, s obzirom na svoje svojstvo građanina Unije, državljanin države članice koji boravi u drugoj državi članici može se pozivati na članak 21. stavak 1. UFEU-a i obuhvaćen je područjem primjene Ugovorâ, u smislu članka 18. UFEU-a, kojim je utvrđeno načelo nediskriminacije na temelju državljanstva (presuda od 17. prosinca 2020., Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Izručenje Ukrajini), C-398/19, EU:C:2020:1032, t. 29. i 30. i navedena sudska praska).

59 Iz toga slijedi da je situacija osobe CG obuhvaćena područjem primjene prava Unije do kraja prijelaznog razdoblja predviđenog Sporazumom o povlačenju Ujedinjene Kraljevine. U tim okolnostima valja smatrati da su postavljena pitanja dopuštena u dijelu u kojem se odnose na tumačenje članka 18. prvog stavka UFEU-a.

Meritum

Prvo pitanje

60 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita treba li članak 18. UFEU-a tumačiti na način da je nacionalna odredba koja iz prava na socijalnu pomoć isključuje građane Unije koji imaju pravo na privremeni boravak na temelju nacionalnog prava obuhvaćena područjem primjene zabrane diskriminacije na temelju državljanstva iz tog članka.

61 Uvodno valja podsjetiti na to da je, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, u okviru postupka suradnje između nacionalnih sudova i Suda, uspostavljene u članku 267. UFEU-a, na Sudu da nacionalnom sudu pruži koristan odgovor koji će mu omogućiti da riješi spor koji se pred njim vodi. U tom smislu Sud će, prema potrebi, preoblikovati pitanja koja su mu postavljena (presuda od 17. prosinca 2020., Generalstaatsanwaltschaft Hamburg, C-416/20 PPU, EU:C:2020:1042, t. 27. i navedena sudska praksa).

62 U ovom slučaju, kad je riječ, kao prvo, o relevantnim odredbama za odgovor na pitanja suda koji je uputio zahtjev, valja utvrditi da članak 20. stavak 1. UFEU-a svakoj osobi s državljanstvom neke države članice dodjeljuje status građanina Unije i da je taj status predodređen 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 postupa (presuda od 11. studenoga 2014., Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, t. 57. i 58. i navedena sudska praksa).

63 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 članak 20. stavak 2. točka (a) UFEU-a i članak 21. UFEU-a (presuda od 11. studenoga 2014., Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, t. 59. i navedena sudska praksa).

64 Budući da je osoba CG građanka Unije koja se koristila svojim pravom na slobodno kretanje i boravak kako bi se nastanila u Ujedinjenoj Kraljevini, njezina situacija ulazi u područje primjene prava Unije *ratione materiae*, tako da se načelno može pozvati na zabranu diskriminacije na temelju državljanstva iz članka 18. UFEU-a.

65 Međutim, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, članak 18. prvi stavak UFEU-a primjenjuje se samostalno samo u situacijama uređenima pravom Unije za koje se u UFEU-u ne predviđaju posebna pravila o nediskriminaciji (presuda od 6. listopada 2020., Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, t. 78.). Osim toga, 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”, pri čemu članak 21. 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 u tom smislu presudu od 11. studenoga 2014., Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, t. 60. i navedenu sudsku praksu).

66 Tako je načelo nediskriminacije u pogledu građana Unije koji ostvaruju slobodu kretanja i boravka na državnom području država članica konkretizirano u članku 24. Direktive 2004/38.

67 U tom pogledu valja podsjetiti na to da su, u skladu s člankom 3. stavkom 1. Direktive 2004/38, njezinim područjem primjene obuhvaćeni i nositelji su prava koja ona dodjeljuje građani Unije koji se useljavaju ili borave u državi članici različitoj od one čiji su državljani, kao i članovi njihovih obitelji, u smislu članka 2. točke 2. navedene direktive, koji ih prate ili im se pridružuju (presuda od 10. rujna 2019., Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, t. 54. i navedena sudska praksa). To je slučaj osobe kao što je CG, koja ima dvojno hrvatsko i nizozemsko državljanstvo, koja je koristila pravo na slobodno kretanje i boravak na državnom području Ujedinjene Kraljevine prije isteka prijelaznog razdoblja predviđenog člankom 126. Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine. Iz toga slijedi da je osoba koja se nalazi u situaciji osobe CG obuhvaćena područjem primjene te direktive, tako da upravo s obzirom na članak 24. Direktive 2004/38, a ne s obzirom na članak 18. prvi stavak UFEU-a, treba ocijeniti je li ta osoba diskriminirana na temelju državljanstva.

68 Kad je riječ, kao drugo, o vrsti socijalnih davanja o kojima je riječ u glavnom postupku, valja istaknuti da se pojam „socijalna pomoć” u smislu članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38 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 od 11. studenoga 2014., Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, t. 63. i navedena sudska praksa).

69 Stoga se davanja za podmirenje osnovnih životnih potreba kojima se njihovim korisnicima dodjeljuju minimalna sredstva potrebna za život dostojan čovjeka moraju smatrati „socijalnom pomoći” u smislu članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38 (vidjeti u tom smislu presudu od 6. listopada 2020., Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, t. 57. i navedenu sudsku praksu).

70 Iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da je davanje koje je osoba CG zatražila, odnosno univerzalni kredit, novčana naknada za podmirivanje osnovnih životnih potreba iz sustava socijalne zaštite koji se financira porezom, a njegova dodjela uvjetovana je provjerom materijalnog stanja. Njegov je cilj zamijeniti više drugih socijalnih davanja, kao što su naknada za tražitelje zaposlenja koja se temelji na dohotku (*income based jobseeker's allowance*), naknada za zapošljavanje i potporu na temelju dohotka (*income-related employment and support allowance*), potpora dohotku (*income support*), porezna olakšica za poslovno aktivne osobe (*working tax credit*), porezna olakšica za djecu (*child tax credit*) i naknada za stanovanje (*housing benefit*).

71 Iz toga slijedi da, pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, univerzalni kredit treba kvalificirati kao socijalnu pomoć u smislu članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38.

72 U tim okolnostima prvo pitanje valja preoblikovati na način da njime sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 24. Direktive 2004/38 tumačiti na način da mu se protivi propis države članice domaćina koji iz prava na socijalnu pomoć isključuje ekonomski neaktivne građane Unije koji nemaju dostatna sredstva, a kojima je ta država članica na temelju nacionalnog prava odobrila pravo na privremeni boravak, iako su ta davanja zajamčena državljanima dotične države članice koji su u istoj situaciji.

73 Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da tužiteljica u glavnom postupku boravi u Ujedinjenoj Kraljevini više od tri mjeseca, da ne traži posao i da je ušla na državno područje te države kako bi pratila svojeg partnera, oca svoje maloljetne djece, od kojeg se separirala zbog nasilja u obitelji. Takva situacija nije obuhvaćena ni jednim od slučajeva u kojima članak 24. stavak 2. Direktive 2004/38 dopušta odstupanje od jednakog postupanja, osobito u pogledu pristupa socijalnoj pomoći kao što je univerzalni kredit.

74 U skladu s člankom 24. stavkom 1. te direktive, 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.

75 Sud je presudio da, što se tiče pristupa socijalnim davanjima, građanin Unije može zahtijevati pravo na jednako postupanje na temelju te odredbe kao i državljani države članice domaćina samo ako je njegov boravak na području te države članice u skladu s uvjetima Direktive 2004/38 (vidjeti u tom smislu presudu od 11. studenoga 2014., Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, t. 68. i 69.).

76 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, kad je riječ o boravku na državnom području države članice domaćina duljem od tri mjeseca, ali kraćem od pet godina, pravo boravka podliježe uvjetima iz članka 7. stavka 1. Direktive 2004/38, koji pod točkom (b) propisuje obvezu ekonomski neaktivnom građaninu da raspolaže dostatnim sredstvima za sebe i članove svoje obitelji. 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 (vidjeti u tom smislu presudu od 11. studenoga 2014., Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, t. 71. i navedenu sudsku praksu).

77 Priznati da građani Unije koji nemaju pravo boravka na temelju Direktive 2004/38 mogu zatražiti socijalnu pomoć na istoj osnovi kao njezini državljani bilo bi protivno tom cilju i moglo bi omogućiti ekonomski neaktivnim građanima Unije da koriste sustav socijalne zaštite države članice domaćina za financiranje vlastitih sredstava za život (vidjeti u tom smislu presudu od 11. studenoga 2014., Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, t. 74., 76. i 77. i navedenu sudsku praksu).

78 Iz toga proizlazi da država članica na temelju primjene članka 7. Direktive 2004/38 ima mogućnost odbiti dodijeliti socijalna davanja ekonomski neaktivnim građanima Unije koji koriste svoju slobodu kretanja i koji ne raspolažu dostatnim sredstvima da bi ostvarili pravo boravka na temelju te direktive (vidjeti u tom smislu presudu od 11. studenoga 2014., Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, t. 78.).

79 Stoga valja konkretno ispitati ekonomski položaj svake zainteresirane osobe, ne uzimajući u obzir zatražena socijalna davanja, kako bi se ocijenilo ispunjava li ona uvjet raspolaganja dostatnim sredstvima iz članka 7. stavka 1. točke (b) Direktive 2004/38 i može li se stoga u državi članici domaćinu osloniti na načelo nediskriminacije iz članka 24. stavka 1. te direktive kako bi imala pravo na jednako postupanje kao i državljani navedene države članice (vidjeti u tom smislu presudu od 11. studenoga 2014., Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, t. 80. i 81.).

80 U glavnom postupku, iz odgovora suda koji je uputio zahtjev na zahtjev Suda za dostavu informacija proizlazi da osoba CG nema dostatna sredstva. Prema tome, takva osoba može postati prekomjeran teret za sustav socijalne pomoći Ujedinjene Kraljevine i stoga se ne može pozvati na načelo nediskriminacije predviđeno u članku 24. stavku 1. Direktive 2004/38.

81 Tu ocjenu ne može dovesti u pitanje činjenica da osoba CG ima pravo na privremeni boravak na temelju nacionalnog prava koje joj je dodijeljeno bez provjere ispunjenosti uvjeta raspolaganja sredstvima. Naime, ako bi se ekonomski neaktivan građanin Unije koji nema dostatna sredstva i koji boravi u državi članici domaćinu, a da ne ispunjava uvjete predviđene Direktivom 2004/38, mogao pozvati na načelo nediskriminacije iz članka 24. stavka 1. te direktive, uživao bi širu zaštitu od one koju bi imao primjenom odredaba navedene direktive na temelju kojih bi se navedenom građaninu uskratilo pravo na boravak.

82 Usto, valja istaknuti da su nacionalne odredbe koje, poput onih u glavnom postupku, građaninu Unije daju pravo boravka iako nisu ispunjeni svi uvjeti predviđeni Direktivom 2004/38 u tu svrhu obuhvaćene slučajem iz članka 37. te direktive, prema kojem se ta direktiva ne protivi tome da se pravom država članica uspostavi povoljniji sustav od onoga koji je utvrđen odredbama navedene direktive.

83 Međutim, ne može se smatrati da je takvo pravo boravka odobreno „na temelju” Direktive 2004/38 u smislu njezina članka 24. stavka 1. Naime, Sud je presudio da to što se ne osporavaju nacionalne odredbe koje su, u pogledu prava boravka građana Unije, povoljnije od odredaba Direktive 2004/38, ni na koji način ne znači da te odredbe moraju biti uključene u sustav uspostavljen tom direktivom te je iz toga osobito zaključio da je na svakoj državi članici koja je odlučila uspostaviti povoljniji sustav od onoga uspostavljenog odredbama navedene direktive da objasni koje su posljedice prava boravka odobrenog isključivo na temelju nacionalnog prava (presuda od 21. prosinca 2011., Ziolkowski i Szeja, C-424/10 i C-425/10, EU:C:2011:866, t. 49. i 50.).

84 S obzirom na navedeno, kao što je to istaknuto u točki 57. ove presude, građanin Unije koji je, poput osobe CG, otišao u drugu državu članicu koristio se svojim temeljnim pravom na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica, priznato člankom 21. stavkom 1. UFEU-a, tako da je njegova situacija obuhvaćena područjem primjene prava Unije, i to čak i ako ostvaruje svoje pravo boravka na temelju nacionalnog prava.

85 U tom pogledu valja istaknuti da je područje primjene Povelje definirano u njezinu članku 51. stavku 1., prema kojem se, u pogledu djelovanja država članica, odredbe Povelje odnose na države članice samo kada provode pravo Unije (presuda od 13. lipnja 2017., Florescu i dr., C-258/14, EU:C:2017:448, t. 44. i navedena sudska praksa). Prema njezinu članku 51. stavku 2., Poveljom se ne proširuje područje primjene prava Unije izvan ovlasti Europske unije, ne uspostavlja se nova ovlast ni zadaća za Uniju niti se mijenjaju ovlasti i zadaće kako su utvrđene Ugovorima (presuda od 19. studenoga 2019., TSN i AKT, C-609/17 i C-610/17, EU:C:2019:981, t. 42.).

86 Usto, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, temeljna prava koja se tako jamče u pravnom sustavu Unije primjenjuju se na sve situacije uređene pravom Unije (presuda od 19. studenoga 2019., TSN i AKT, C-609/17 i C-610/17, EU:C:2019:981, t. 43. i navedena sudska praksa).

87 U ovom slučaju iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da su tijela Ujedinjene Kraljevine osobi CG odobrila pravo boravka iako nije raspolagala dostatnim sredstvima. Kao što je to istaknuto u točki 82. ove presude, ta su tijela primijenila povoljniji režim u pogledu prava boravka od onog uspostavljenog odredbama Direktive 2004/38, tako da se ta radnja ne može smatrati provedbom te direktive. Time su navedena tijela, međutim, priznala pravo državljanina države članice da slobodno boravi na njezinu državnom području koje je građanima Unije priznato člankom 21. stavkom 1. UFEU-a, ne pozivajući se na uvjete i ograničenja tog prava koji su predviđeni Direktivom 2004/38.

88 Iz toga slijedi da kada tijela države članice domaćina u okolnostima poput onih u glavnom postupku odobravaju to pravo, provode odredbe UFEU-a koje se odnose na status građanina Unije, koji je, kao što je to istaknuto u točki 62. ove presude, predodređen da bude temeljni status državljana država članica, te su stoga dužna poštovati odredbe Povelje.

89 Točnije, na državi članici domaćinu je da se, u skladu s člankom 1. Povelje, uvjeri da građanin Unije koji se koristio svojim pravom na slobodno kretanje i boravak na području država članica i koji ima pravo boravka na temelju nacionalnog prava, a koji se nalazi u ranjivoj situaciji, može živjeti u dostojnim uvjetima.

90 Usto, člankom 7. Povelje priznaje se pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života. Taj članak treba tumačiti u vezi s obvezom uzimanja u obzir, u svakom aktu koji se odnosi na djecu, najboljeg interesa djeteta priznatom u članku 24. stavku 2. Povelje (vidjeti u tom smislu presudu od 26. ožujka 2019., SM (Dijete stavljeno u alžirsku kafalu), C-129/18, EU:C:2019:248, t. 67. i navedenu sudsku praksu).

91 Država članica domaćin dužna je djeci koja su posebno ranjiva omogućiti smještaj u dostojnim uvjetima s roditeljem ili s roditeljima koji ih uzdržavaju.

92 U ovom slučaju iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je osoba CG majka dvoje maloljetne djece koja nema nikakva sredstva za podmirivanje vlastitih potreba i potreba svoje djece i koja je sama jer je pobjegla od nasilnog partnera. U takvoj situaciji nadležna nacionalna tijela mogu odbiti zahtjev za socijalnu pomoć, kao što je univerzalni kredit, tek nakon što su provjerila da to odbijanje ne izlaže dotičnog građanina i djecu koju on uzdržava konkretnoj i trenutačnoj opasnosti od povrede njihovih temeljnih prava, kako su utvrđena člancima 1., 7. i 24. Povelje. U okviru tog ispitivanja ta tijela mogu uzeti u obzir sve instrumente pomoći predviđene nacionalnim pravom na koje dotični građanin i njegova djeca stvarno i trenutačno imaju pravo. U glavnom je postupku na sudu koji je uputio zahtjev osobito da provjeri imaju li osoba CG i njezina djeca stvarno i trenutačno pravo na drugu pomoć, osim univerzalnog kredita, na koje su se pozvali predstavnici vlade Ujedinjene Kraljevine i Ministarstva Sjeverne Irske u svojim očitovanjima podnesenima Sudu.

93 S obzirom na sva ta razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti na sljedeći način:

– Članak 24. Direktive 2004/38 treba tumačiti na način da mu se ne protivi propis države članice domaćina koji iz prava na socijalnu pomoć isključuje ekonomski neaktivne građane Unije koji

nemaju dostatna sredstva i kojima je navedena država članica odobrila pravo na privremeni boravak, iako su ta davanja zajamčena državljanima dotične države članice koji se nalaze u istoj situaciji.

– Međutim, pod uvjetom da građanin Unije na temelju nacionalnog prava zakonito boravi na području države članice različite od one čiji je državljanin, nacionalna tijela nadležna za dodjelu socijalnih pomoći moraju provjeriti da odbijanje dodjele takvih davanja na temelju tog propisa ne izlaže navedenog građanina, kao ni djecu koju uzdržava, konkretnoj i trenutačnoj opasnosti od povrede njihovih temeljnih prava, kako su utvrđena člancima 1., 7. i 24. Povelje. Ako taj građanin nema nikakva sredstva za podmirivanje vlastitih potreba i potreba svoje djece, a sam je, ta tijela moraju se uvjeriti da u slučaju odbijanja davanja socijalne pomoći taj građanin ipak može živjeti sa svojom djecom u dostojnim uvjetima. U okviru tog ispitivanja navedena tijela mogu uzeti u obzir sve instrumente pomoći predviđene nacionalnim pravom na koje dotični građanin i njegova djeca stvarno imaju pravo.

Drugo pitanje

94 Uzimajući u obzir odgovor na prvo pitanje, na drugo pitanje nije potrebno odgovoriti.

Troškovi

95 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 navedenoga, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

Članak 24. Direktive 2004/38/EZ, Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na području države članice o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavljanju izvan snage direktiva 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ treba tumačiti na način da mu se ne protivi propis države članice domaćina koji iz prava na socijalnu pomoć isključuje ekonomski neaktivne građane Unije koji nemaju dostatna sredstva i kojima je navedena država odobrila pravo na privremeni boravak, iako su ta davanja zajamčena državljanima dotične države članice koji se nalaze u istoj situaciji.

Međutim, pod uvjetom da građanin Unije na temelju nacionalnog prava zakonito boravi na području države članice različite od one čiji je državljanin, nacionalna tijela nadležna za dodjelu socijalnih pomoći moraju provjeriti da odbijanje dodjele takvih davanja na temelju tog propisa ne izlaže tog građanina, kao ni djecu koju uzdržava, konkretnoj i trenutačnoj opasnosti od povrede njihovih temeljnih prava, kako su utvrđena člancima 1., 7. i 24. Povelje. Ako navedeni građanin nema nikakva sredstva za podmirivanje vlastitih potreba i potreba svoje djece, a sam je, ta tijela moraju osigurati da u slučaju odbijanja davanja socijalne pomoći isti građanin ipak može živjeti sa svojom djecom u dostojnim uvjetima. U okviru tog ispitivanja navedena tijela mogu uzeti u obzir sve instrumente pomoći predviđene nacionalnim pravom na koje dotični građanin i njegova djeca stvarno imaju pravo.

Potpisi