Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

25. veljače 2016.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Slobodno kretanje osoba – Građanstvo Unije – Jednako postupanje – Direktiva 2004/38/EZ – Članak 24. stavak 2. – Socijalna pomoć – Uredba (EZ) br. 883/2004 – Članci 4. i 70. – Posebna nedoprinosna novčana davanja – Isključenje državljana neke države članice tijekom prva tri mjeseca boravka u državi članici domaćinu“

U predmetu C-299/14,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (viši sud Sjeverne Rajne-Vestfalije za socijalne sporove, Njemačka), odlukom od 22. svibnja 2014., koju je Sud zaprimio 17. lipnja 2014., u postupku

Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen

protiv

Jovanne Garcíje-Nieto,

Joela Peñe Cuevasa,

Jovanlis Peñe Garcíje,

Joela Luisa Peñe Cruza,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: A. Tizzano, potpredsjednik Suda, u funkciji predsjednika prvog vijeća, F. Biltgen, E. Levits, M. Berger (izvjestiteljica) i S. Rodin, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Wathelet,

tajnik: M. Aleksejev, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 22. travnja 2015.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za J. Garcíju-Nieto, J. Peñu Cuevasa, Jovanlis Peñu Garcíju i Joela Luisa Peñu Cruza, M. Schmitz, *Rechtsanwalt*,

— za njemačku vladu, T. Henze i J. Möller, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: njemački

— za francusku vladu, R. Coesme, u svojstvu agenta,

— za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,

— za vladu Ujedinjene Kraljevine, M. Holt, u svojstvu agenta, uz asistenciju B. Kennellyja, *barrister*,

— za Europsku komisiju, D. Martin i M. Kellerbauer kao i C. Tufvesson, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 4. lipnja 2015.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 18. i članka 45. stavka 2. UFEU-a, 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., u daljnjem tekstu: Uredba br. 883/2004), kao i članka 24. 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. kao i ispravci SL 2004., L 229, str. 35. i SL 2005., L 197, str. 34.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen (Zavod za zapošljavanje općine Recklinghausen, u daljnjem tekstu: Zavod za zapošljavanje), s jedne strane, i J. Peñe Cuevasa te J. Garcíje-Nieto kao i njihove zajedničke kćeri Jovanlis Peñe Garcíje i sina J. Peñe Cuevasa, Joela Luisa Peña Cruza, s druge strane (zajedno u daljnjem tekstu: obitelj Peña-García), u vezi s odbijanjem tog zavoda dodjele davanja u okviru temeljne skrbi (Grundsicherung) predviđene njemačkim zakonodavstvom.

Pravni okvir

Međunarodno pravo

3 U članku 1. Europske konvencije o socijalnoj i medicinskoj pomoći, koju su 11. prosinca 1953. u Parizu potpisali članovi Vijeća Europe i koja je u Njemačkoj na snazi od 1956. (u daljnjem tekstu: Konvencija o pomoći), načelo nediskriminacije definirano je na sljedeći način:

„Svaka od ugovornih strana poduzima mjere kako bi osigurala da državljani drugih ugovornih strana koji sukladno zakonu borave u bilo kojem dijelu državnog područja na koji se Konvencija primjenjuje, i koji nemaju dovoljno sredstava, budu jednako ovlašteni kao i njezini vlastiti državljani pod jednakim uvjetima na socijalnu i medicinsku pomoć [...] predviđenu zakonodavstvom na snazi u tom dijelu državnog područja.“

4 U skladu s člankom 16. točkom (b) Konvencije o pomoći, „svaka od ugovornih strana obavijestit će glavnog tajnika Vijeća Europe o svakom novom zakonu ili propisu koji još nije naveden u prilogu I. Nakon te obavijesti ugovorna će strana moći istaknuti rezerve u odnosu na primjenu novog zakonodavstva ili propisa na državljane drugih ugovornih strana“. Rezerva koju je na temelju te odredbe 19. prosinca 2011. istaknula njemačka vlada glasi:

„Vlada Savezne Republike Njemačke ne obvezuje se da će državljanima drugih ugovornih strana, jednako kao vlastitim državljanima i pod istim uvjetima, odobriti davanja predviđena u drugoj knjizi njemačkog Socijalnog zakonika – Osnovna socijalna zaštita za osobe koje traže zaposlenje [(Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende)], u verziji koja je na snazi u vrijeme podnošenja zahtjeva [(u daljnjem tekstu: ‚Knjiga II. Socijalnog zakonika)].“

5 U skladu s člankom 16. točkom (c) Konvencije o pomoći, o toj su rezervi obaviještene stranke te konvencije.

Pravo Unije

Uredba br. 883/2004

6 U članku 4. Uredbe br. 883/2004, naslovljenom „Jednakost postupanja“, propisano je:

„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.“

7 Članak 70. te uredbe, naslovljen „Opće odredbe“, nalazi se u njezinoj glavi III., poglavlju 9. i uređuje „[p]osebna nedoprinosna novčana davanja“. U tom je članku predviđeno:

„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 potrebe 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 njezinom zakonodavstvom. Takva davanja pruža i snosi ustanova mjesta boravišta.“

8 U Prilogu X. Uredbi br. 883/2004, naslovljenom „Posebna nedoprinosna novčana davanja“, u odnosu na Saveznu Republiku Njemačku predviđena su 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

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

„(10) Osobe koje koriste pravo [boravka] ne bi, međutim, trebale postati nerazuman teret sustavu socijalne pomoći u državi članici domaćinu tijekom prvotnog razdoblja [boravka]. [...]

[...]

(16) Sve dok nositelji prava [boravka] nisu nerazuman teret sustavu socijalne pomoći države članice domaćina, 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 stal[an] [boravak].“

10 Članak 6. te direktive, naslovljen „Pravo [boravka] do tri mjeseca“, predviđa:

„1. 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.

2. Odredbe iz stavka 1. primjenjuju se i na članove obitelji koji imaju važeću putovnicu, a nisu državljani države članice te su u pratnji građanina Unije ili mu se pridružuju.“

11 Članak 7. stavak 1. navedene direktive, naslovljen „Pravo [boravka] dulje od tri mjeseca“, određuje:

„Svi građani Unije imaju pravo [boraviti] 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 svojeg [boravka] te su sveobuhvatno zdravstveno osigurani u državi članici domaćinu [...]

[...]“

12 U skladu s odredbama članka 14. iste direktive, naslovljenog „Zadržavanje prava [boravka]“:

„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 građanina 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 izglede za zaposlenje.“

13 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 državljani 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 strukovno osposobljavanje u obliku studentskih stipendija ili studentskih zajmova osobama koje nisu radnici, samozaposlene osobe, osobama koje zadržavaju taj status i članovima njihovih obitelji.“

Njemačko pravo

Socijalni zakonik

14 U članku 19.a stavku 1., koji je sadržan u Knjizi I. Socijalnog zakonika (Sozialgesetzbuch Erstes Buch), predviđene su dvije glavne vrste davanja osnovnog osiguranja na koje imaju pravo tražitelji zaposlenja, pod ovim uvjetima:

„Na temelju prava iz osnovnog osiguranja za tražitelje zaposlenja mogu se zahtijevati:

1. davanja kojima je cilj uključivanje u rad,

2. davanja kojima je cilj osigurati podmirivanje osnovnih životnih potreba.“

15 U članku 1. Knjige II. Socijalnog zakonika, naslovljenom „Zadaća i cilj osnovnog osiguranja za tražitelje zaposlenja“, u stavcima 1. i 3. propisano je:

„(1) Cilj osnovnog osiguranja 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.“

16 U članku 7. Knjige II. Socijalnog zakonika, naslovljenom „Korisnici“, u stavku 1. predviđeno je:

„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 ni 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: Zakon o slobodnom kretanju)] kao i članovi njihovih obitelji, tijekom prva tri mjeseca njihova 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 [(Aufenthaltgesetz)]. Odredbe iz područja prava boravka ostaju nepromijenjene.“

17 Iz stavaka 2. i 3. spomenutog članka 7. proizlazi da maloljetnici koji nisu sposobni za rad, a koji žive s osobama koje imaju pravo i koje su sposobne za rad te stoga zajedno s potonjima čine „zajednicu iz potrebe“, imaju posredno pravo na davanja predviđena u Knjizi II. Socijalnog zakonika.

18 Članak 8. stavak 1. Knjige II. Socijalnog zakonika, naslovljen „Radna sposobnost“, glasi kako slijedi:

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

19 U članku 9. stavku 1. Knjige II. Socijalnog zakonika propisano je:

„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 drugih tijela socijalnih davanja.“

20 Članak 20. sadržava dopunske odredbe o osnovnim životnim potrebama. Članak 21. Knjige II. Socijalnog zakonika predviđa pravila o dodatnim potrebama, a članak 22. spomenutog zakonika ona o potrebama stanovanja i grijanja. Naposljetku, članci 28. do 30. Knjige II. Socijalnog zakonika odnose se na davanja za osposobljavanje i uključivanje na tržište rada.

21 Članak 1. Knjige XII. Socijalnog zakonika, koji se tiče socijalne pomoći, određuje sljedećim riječima:

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

22 U članku 21. Knjige XII. Socijalnog zakonika predviđeno je:

„Davanja za podmirivanje osnovnih životnih potreba ne isplaćuju se korisnicima davanja na temelju Knjige II. Socijalnog zakonika koji su sposobni za rad ili zbog njihovih obiteljskih veza. [...]“

Zakon o slobodnom kretanju

23 Područje primjene Zakona o slobodnom kretanju, u verziji koja se primjenjuje na činjenice u glavnom postupku, definirano je u njegovu članku 1.:

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

24 Što se tiče prava na ulazak i prava boravka, članak 2. spomenutog zakona predviđa:

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

(2) Na temelju prava Unije, 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 članaka 3. i 4.,

[...]

(3) Na pravo radnika i samozaposlenih osoba iz stavka 1. ne utječe

1. privremena nesposobnost za rad kao posljedica bolesti ili nesreće,

2. nesvojevoljna nezaposlenost prijavljena nadležnom zavodu za zapošljavanje ili prestanak samostalne djelatnosti zbog okolnosti neovisnih o volji samozaposlene osobe, nakon obavljanja djelatnosti dulje od godinu dana,

3. profesionalno osposobljavanje kada postoji veza između osposobljavanja i ranije profesionalne djelatnosti; nije potrebno postojanje veze ako je građanin Unije nesvojevoljno izgubio svoje zaposlenje.

Nesvojevoljno nezaposlene osobe koje su prijavljene u nadležnom zavodu za zapošljavanje i koje su bile zaposlene manje od godinu dana zadržavaju pravo iz stavka 1. u trajanju od šest mjeseci.

[...]“

25 U članku 3. Zakona o slobodnom kretanju, koji se odnosi na članove obitelji, propisano je:

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

(2) Članovi obitelji su

1. bračni drug i srodnici u silaznoj liniji osoba iz članka 2. stavka 2. točaka 1. do 5. i 7. ili njihovi bračni drugovi 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 podmirivanje čijih osnovnih životnih potreba osiguravaju te osobe ili njihovi bračni drugovi.

[...]“

26 U članku 5. Zakona o slobodnom kretanju, naslovljenom „Dozvole boravka i druge potvrde o pravu na stalni boravak“, predviđa se:

„(1) Boravišna iskaznica izdaje se odmah i po službenoj dužnosti građanima Unije i članovima njihovih obitelji koji su državljani države članice Europske unije koji imaju pravo slobodnog kretanja na području.

[...]

(3) 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. [...]

[...]“

Glavni postupak i prethodna pitanja

27 Svi su članovi obitelji Peña-García španjolski državljani. J. García-Nieto i J. Peña Cuevas živjeli su zajedno sa svojom zajedničkom kćeri Jovanlis Peñom Garcíjom te maloljetnim sinom J. Peñe Cuevasa Joelom Luisom Peñom Cruzom nekoliko godina kao par u zajedničkom domaćinstvu u Španjolskoj i činili su ekonomsku zajednicu a da pritom nisu bili u braku niti su sklopili ugovor o registriranom partnerstvu.

28 J. García-Nieto u travnju 2012. ušla je u Njemačku sa svojom kćeri Jovanlis te se 1. lipnja 2012. prijavila kao tražiteljica zaposlenja. Od 12. lipnja 2012. obavljala je djelatnost kuhinjske pomoćnice na temelju koje je od 1. srpnja 2012. bila obvezno osigurana u njemačkom sustavu socijalne sigurnosti te je primala neto mjesečnu naknadu od 600 eura.

29 J. Peña Cuevas i njegov sin 23. lipnja 2012. pridružili su se J. Garcíji-Nieto i Jovanlis. Obitelj Peña-García do 1. studenoga 2012. živjela je kod majke J. Garcíje-Nieto te s uzdržavala od prihoda gospođe Garcíje-Nieto. Osim toga, J. Peña Cuevas i J. García-Nieto od srpnja 2012. primali su obiteljske doplatke za svoju djecu Jovanlis i Joela Luisa, koji su se počeli školovati 22. kolovoza 2012.

30 Obitelj Peña-García 30. srpnja 2012. podnijela je Zavodu za zapošljavanje zahtjev za davanja za podmirivanje osnovnih životnih potreba na temelju Knjige II. Socijalnog zakonika (u daljnjem tekstu: predmetna davanja). Potonji je, međutim, odbio dodijeliti ta davanja u pogledu J. Peñe Cuevasa i njegova sina za kolovoz i rujan 2012., ali ih je ipak odobrio počevši od listopada 2012.

31 Zavod za zapošljavanje svoju odluku o odbijanju koja se pobija utemeljio je na članku 7. stavku 1. prvoj rečenici točki 1. Knjige II. Socijalnog zakonika, zato što su J. Peña Cuevas i njegov sin u trenutku podnošenja zahtjeva manje od tri mjeseca boravili u Njemačkoj i zbog toga što J. Peña Cuevas usto nije imao svojstvo radnika ili samozaposlene osobe. Prema Zavodu za zapošljavanje, isključenje iz prava na predmetna davanja također se primjenjivalo na sina J. Peñe Cuevasa. Naime, nakon rezerve koju je 19. studenoga 2011. njemačka vlada stavila u pogledu Konvencije o pomoći, potonja više nije mogla stvarati prava.

32 Obitelj Peña-García protiv te odluke Zavoda za zapošljavanje podnijela je tužbu Sozialgerichtu Gelsenkirchen (sud za socijalne sporove u Gelsenkirchenu), koji je prihvatio tužbu i odbio razloge isključenja predviđene člankom 7. stavkom 1. drugom rečenicom točkom 1. Knjige II. Socijalnog zakonika zbog razloga povezanih sa strukturom nacionalnog zakonodavstva. Zavod za zapošljavanje podnio je žalbu protiv te presude sudu koji je uputio zahtjev, Landessozialgerichtu Nordrhein-Westfalen (viši sud Sjeverne Rajne-Vestfalije za socijalne sporove).

33 Sud koji je uputio zahtjev izražava sumnje u vezi s time je li potpuno isključenje iz prava na predmetna davanja u slučajevima predviđenima člankom 7. stavkom 1. drugom rečenicom točkom 1. Knjige II. Socijalnog zakonika u skladu s pravom Unije.

34 U tim je okolnostima Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (viši sud Sjeverne Rajne-Vestfalije za socijalne sporove) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Primjenjuje li se obveza jednakog postupanja iz članka 4. Uredbe br. 883/2004 – uz iznimku isključenja izvoza davanja iz članka 70. stavka 4. spomenute uredbe – i na posebna nedoprinosna novčana davanja u smislu članka 70. stavaka 1. i 2. spomenute uredbe?

2. Ako se na prvo pitanje odgovori potvrdno: jesu li dopuštena – i u kojem opsegu – ograničenja obveze jednakog postupanja iz članka 4. Uredbe br. 883/2004 odredbama nacionalnih propisa kojima se prenosi članak 24. stavak 2. Direktive 2004/38, prema kojima mogućnost dobivanja navedenih davanja uopće ne postoji tijekom prva tri mjeseca boravka, ako građanin Unije u Saveznoj Republici Njemačkoj nije ni radnik ili samozaposlena osoba niti uživa slobodu kretanja u skladu s člankom 2. stavkom 3. Zakona o slobodnom kretanju?

3. Ako se na prvo pitanje odgovori niječno: protive li se druge obveze jednakog postupanja utvrđene primarnim pravom – a osobito članak 45. stavak 2. UFEU-a u vezi s člankom 18. UFEU-a – nacionalnoj odredbi kojom se građanima Unije tijekom prva tri mjeseca njihova boravka bez iznimke uskraćuje jedno socijalno davanje koje služi osiguravanju egzistencije i istovremeno olakšava pristup tržištu rada, ako navedeni građanin Unije, doduše, nije ni radnik ili samozaposlena osoba niti uživa slobodu kretanja sukladno članku 2. stavku 3. Zakona o slobodnom kretanju, ali može dokazati stvarnu vezu s državom primateljicom i osobito s tržištem rada države primateljice?“

35 Odlukom od 19. ožujka 2015. sud koji je uputio zahtjev odlučio je, međutim, da nije potrebno odgovoriti na prvo pitanje, s obzirom na to da je pitanje istog sadržaja bilo postavljeno u predmetu u kojem je donesena presuda Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) i jer je Sud na njega odgovorio potvrdno, odlučivši da: „Uredbu br. 883/2004 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. navedene uredbe“.

O prethodnim pitanjima

Drugo pitanje

36 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 24. Direktive 2004/38 i članak 4. Uredbe br. 883/2004 tumačiti na način da se protive propisu države članice koji iz prava na određena „posebna nedoprinosna novčana davanja“ u smislu članka 70. stavka 2. Uredbe br. 883/2004, koja također čine „socijalnu pomoć“ u smislu članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38, isključuje državljane drugih država članica koji se nalaze istoj situaciji kao što je ona predviđena člankom 6. stavkom 1. spomenute direktive.

37 Najprije valja podsjetiti da je Sud u presudi Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, t. 44. do 46.) već odlučio da se davanja kao što su ona o kojima je riječ u glavnom postupku ne mogu kvalificirati kao financijska davanja za olakšavanje traženja zaposlenja na tržištu rada države članice, već da se moraju smatrati „davanjima socijalne pomoći“ u smislu članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38.

38 Što se tiče pristupa takvim davanjima, građanin Unije može zahtijevati jednako postupanje kao prema državljanima države članice domaćina na temelju članka 24. stavka 1. Direktive 2004/38 samo ako je njegov boravak na području države članice domaćina u skladu s uvjetima Direktive 2004/38 (presude Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, t. 69. i Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, t. 49.).

39 Naime, priznati da se osobe koje nemaju pravo boravka na temelju Direktive 2004/38 mogu pozvati na pravo na socijalnu pomoć 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 teži tomu da se izbjegne da građani Unije koji su državljani drugih država članica postanu neprimjeren teret sustavu socijalne skrbi države članice domaćina (presude Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, t. 74. i Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, t. 50.).

40 Posljedično, kako bi se utvrdilo može li se odbiti socijalna pomoć, kao što su predmetna davanja, na temelju odstupanja od članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38, valja, dakle, prethodno provjeriti primjenjivost načela jednakog postupanja koje se navodi u članku 24. stavku 1. navedene direktive, a time i zakonitost boravka na području države članice domaćina odnosnog građanina Unije (presuda Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, t. 51.).

41 U tom pogledu valja zaključiti da, kao što to proizlazi iz spisa podnesenog Sudu, J. Peña Cuevas može temeljiti svoje pravo na članku 6. stavku 1. Direktive 2004/38.

42 Naime, ta odredba predviđa da građani Unije imaju pravo boraviti na području druge države članice tijekom razdoblja do tri mjeseca, a da je pritom jedini uvjet ili formalnost prava boravka posjedovanje 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 (presude Ziolkowski i Szeja, C-424/10 i C-425/10, EU:C:2011:866, t. 39. kao i Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, t. 70.).

43 S obzirom na to, valja, međutim, utvrditi da se u takvom slučaju država članica domaćin može pozvati na iznimku iz članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38 kako bi odbila dodijeliti pravo na zahtijevanu socijalnu pomoć spomenutom građaninu (presuda Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, t. 70.).

44 Naime, iz teksta te odredbe izričito proizlazi da država članica domaćin može osobama koje nisu radnici, samozaposlene osobe ili koje imaju to svojstvo odbiti dodijeliti bilo kakvu socijalnu pomoć tijekom prva tri mjeseca boravka.

45 Kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 70. svojeg mišljenja, spomenuta odredba u skladu je s ciljem očuvanja financijske ravnoteže sustava socijalne sigurnosti država članica, koji se nastoji postići Direktivom 2004/38, kao što i proizlazi iz njezine uvodne izjave 10. Budući da države članice ne mogu od građana Unije zahtijevati da tijekom boravka u trajanju do tri mjeseca posjeduju dostatna sredstva za život i osobno zdravstveno osiguranje, opravdano je spomenutim državama članicama ne nametati obvezu preuzimanja odgovornosti tijekom tog razdoblja za te građane.

46 U tom kontekstu, valja također precizirati da, iako Direktiva 2004/38 nalaže da država članica vodi računa o pojedinačnom položaju zainteresirane osobe kada donosi mjeru udaljavanja ili kada utvrđuje da ta osoba predstavlja nerazuman teret nacionalnom sustavu socijalne pomoći tijekom razdoblja njezina boravka (presuda Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, t. 64., 69. i 78.), takvo pojedinačno ispitivanje, međutim, nije potrebno u slučaju kao što je onaj u glavnom postupku.

47 Naime, u presudi Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, t. 60.) Sud je već utvrdio da se samom Direktivom 2004/38, kojom se uspostavlja stupnjevit sustav zadržavanja položaja radnika koji osigurava pravo boravka i pristup socijalnoj pomoći, vodi računa o različitim čimbenicima koji obilježavaju pojedinačni položaj svakog podnositelja zahtjeva za socijalnu pomoć i osobito trajanje obavljanja ekonomske djelatnosti.

48 Stoga, ako takvo ispitivanje nije nužno u slučaju građanina koji traži zaposlenje, a koji više nema svojstvo radnika, to tim više nije potrebno u pogledu osoba koje se nalaze u situaciji kao što je ona J. Peñe Cuevasa u glavnom predmetu.

49 Naime, omogućujući zainteresiranim osobama da jasno doznaju svoja prava i obveze, iznimka iz članka 7. stavka 1. druge rečenice točke 1. Knjige II. Socijalnog zakonika, u vezi s člankom 24. stavkom 2. Direktive 2004/38, prema kojoj Savezna Republika Njemačka nije obvezna odobriti pravo na socijalnu pomoć tijekom prva tri mjeseca boravka građanina Unije na njezinu području, može jamčiti visok stupanj pravne sigurnosti i transparentnosti prilikom dodjele socijalne pomoći u okviru osnovnog osiguranja i biti u skladu s načelom proporcionalnosti (vidjeti analogijom presudu Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, t. 61.).

50 Osim toga, kad je riječ o pojedinačnom ispitivanju čiji je cilj sveobuhvatna ocjena tereta koji konkretno predstavlja dodjela davanja u odnosu na ukupni nacionalni sustav socijalne pomoći o kojem je riječ u glavnom predmetu, treba podsjetiti da se pomoć koja je dodijeljena samo jednom podnositelju zahtjeva teško može kvalificirati kao „nerazuman teret“ državi članici u smislu članka 14. stavka 1. Direktive 2004/38 jer ona ne bi opteretila dotičnu državu članicu nakon što je za nju podnesen pojedinačni zahtjev, nego nužno na kraju, tek kad se zbroje svi pojedinačni zahtjevi koji su joj bili podneseni (vidjeti presudu Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, t. 62.).

51 U tim okolnostima, članku 24. stavku 2. Direktive 2004/38 nije protivan nacionalni propis kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom predmetu, 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 se nalaze u situaciji kao što je ona iz članka 6. stavka 1. spomenute direktive.

52 Isti zaključak nameće se u vezi s tumačenjem članka 4. Uredbe br. 883/2004. Naime, predmetna davanja, 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 sa zakonodavstvom te države. Iz toga slijedi da se ništa ne protivi tomu da se ta davanja odbiju dodijeliti državljanima drugih država članica koji nemaju svojstvo radnika, samozaposlenih osoba ili osoba koje zadržavaju taj status tijekom prva tri mjeseca svojeg boravka u državi članici domaćinu (vidjeti u tom smislu presude Brey, C-140/12, EU:C:2013:965, t. 44. i Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, t. 83.).

53 Uzimajući u obzir sve prethodno navedeno, na drugo pitanje valja odgovoriti da članak 24. Direktive 2004/38 i članak 4. Uredbe br. 883/2004 treba tumačiti na način da se ne protive propisu države članice koji iz prava na određena „posebna nedoprinosna novčana davanja“ u smislu članka 70. stavka 2. Uredbe br. 883/2004, a koja također čine „socijalnu pomoć“ u smislu članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38, isključuje državljane drugih država članica koji se nalaze u situaciji kao što je ona iz članka 6. stavka 1. spomenute direktive.

Treće pitanje

54 Budući da je treće pitanje postavljeno u slučaju da odgovor na prvo pitanje bude negativan i da je Sud na pitanje istog sadržaja koje je bilo postavljeno u predmetima u kojima su donesene presude Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) i Alimanovic (C 67/14, EU:C:2015:597) odgovorio potvrdno, nije potrebno odgovoriti na treće prethodno pitanje.

Troškovi

55 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 (prvo vijeće) odlučuje:

Članak 24. 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, i članak 4. Uredbe (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 se ne protive zakonodavstvu države članice koje iz prava na određena „posebna nedoprinosna novčana

davanja“ u smislu članka 70. stavka 2. Uredbe br. 883/2004, a koja također čine „socijalnu pomoć“ u smislu članka 24. stavka 2. Direktive 2004/38, isključuje državljane drugih država članica koji se nalaze u situaciji kao što je ona iz članka 6. stavka 1. spomenute direktive.

Potpisi