Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

21. prosinca 2023.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Građanstvo Europske unije – Članci 21. i 45. UFEU-a – Pravo građana Unije slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica – Radnik koji je stekao državljanstvo države članice domaćina, pri čemu je zadržao svoje izvorno državljanstvo – Direktiva 2004/38/EZ – Članak 3. – Nositelji prava – Članak 2. točka 2. podtočka (d) – Član obitelji – Izravni srodnici u uzlaznoj liniji koji su uzdržavanici radnika građanina Unije – Članak 7. stavak 1. točke (a) i (d) – Pravo na boravak dulji od tri mjeseca – Zadržavanje statusa uzdržavane osobe u državi članici domaćinu – Članak 14. stavak 2. – Zadržavanje prava boravka – Uredba (EU) br. 492/2011 – Članak 7. stavak 2. – Jednako postupanje – Socijalne povlastice – Davanja socijalne pomoći – Prekomjeran teret za sustav socijalne pomoći države članice domaćina”

U predmetu C-488/21,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Court of Appeal (Žalbeni sud, Irska), odlukom od 27. srpnja 2021., koju je Sud zaprimio 10. kolovoza 2021., u postupku

GV

protiv

Chief Appeals Officer,

Social Welfare Appeals Office,

The Minister for Employment Affairs and Social Protection,

Irska,

The Attorney General,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, L. Bay Larsen, potpredsjednik, A. Arabadjiev, A. Prechal, E. Regan, F. Biltgen i N. Piçarra, predsjednici vijeća, S. Rodin, P. G. Xuereb, L. S. Rossi, A. Kumin (izvjestitelj), N. Wahl, I. Ziemele, D. Gratsias i M. L. Arastey Sahún, suci,

nezavisna odvjetnica: T. Ćapeta,

* Jezik postupka: engleski

tajnik: C. Strömholm, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 18. listopada 2022.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za osobu GV, D. Shortall, *SC*, P. Brazil, *BL*, i S. Kirwan, *solicitor*,

– za Chief Appeals Officer, Social Welfare Appeals Office, Minister for Employment Affairs and Social Protection, Irsku i Attorney General, M. Browne, *Chief State Solicitor*, te A. Delaney i A. Joyce, u svojstvu agenata, uz asistenciju N. J. Traversa, *SC*, i A. Carroll, *BL*,

– za češku vladu, M. Smolek i J. Vláčil, u svojstvu agenata,

– za dansku vladu, M. Jespersen, C. Maertens, V. Pasternak Jørgensen, M. Søndahl Wolff i Y. T. Thyregod Kollberg, u svojstvu agenata,

– za njemačku vladu, J. Möller, R. Kanitz i N. Scheffel, u svojstvu agenata,

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

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 16. veljače 2023.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članaka 7. stavka 1. točke (d) 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 državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavlja[n]ju 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 (SL 2004., L 158, str. 77. i ispravci SL 2004., L 229, str. 35., SL 2005., L 197, str. 34. i SL 2007., L 204, str. 28.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42. i ispravak SL 2016., L 87, str. 36.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između osobe GV, s jedne strane, te Chief Appeals Officera (glavni službenik za žalbe, Irska), Social Welfare Appeals Officea (Ured za žalbe u području socijalne skrbi, Irska), Ministera for Employment Affairs and Social Protection (ministar rada i socijalne zaštite, Irska), Irske i Attorney Generala (Državno odvjetništvo, Irska), s druge strane, u vezi s dodjelom osobi GV doplatka za invalidnost (u daljnjem tekstu: doplatak za invalidnost).

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba (EZ) br. 883/2004

3 Glava III. Uredbe (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (SL 2004., L 166, str. 1. i ispravci SL 2004., L 200, str. 1. i SL 2007., L 204, str. 30.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 160. i ispravak SL 2020., L 415, str. 88.; u daljnjem tekstu: Uredba br. 883/2004) sadržava poglavlje 9., naslovljeno „Posebna nedoprinosna novčana davanja". U tom poglavlju, u članku 70. te uredbe, naslovljenom „Opće odredbe", propisuje se:

„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:

[…]

(c) navedena su u Prilogu X.

[…]"

4 Prilog X. navedenoj uredbi, u kojem su navedena „[p]osebna nedoprinosna novčana davanja", u smislu članka 70. stavka 2. točke (c) te uredbe, predviđa da se, kad je riječ o Irskoj, u ta davanja ubraja „doplatak za invalidnost (pročišćeni tekst Zakona o socijalnoj skrbi iz 2005., dio 3., poglavlje 10.)".

Uredba (EZ) br. 492/2011

5 U članku 7. stavcima 1. i 2. Uredbe (EU) br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o slobodi kretanja radnika u Uniji (SL 2011., L 141, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 264.) predviđeno je:

„1. Prema radniku koji je državljanin države članice ne smije se, zbog njegovog državljanstva, u drugoj državi članici postupati drukčije nego što se postupa prema domaćim radnicima kad je riječ o uvjetima zapošljavanja i rada, a posebno primicima od rada i otpuštanju te, ako postane nezaposlen, vraćanju na posao ili ponovnom zapošljavanju.

2. Takav radnik uživa jednake socijalne i porezne povlastice kao domaći radnici."

Direktiva 2004/38

6 U skladu s uvodnim izjavama 3. i 5. Direktive 2004/38:

„(3) Građanstvo [Europske u]nije trebalo bi predstavljati temeljni status državljana država članica kada ostvaruju svoje pravo na slobodno kretanje i boravak. Stoga je potrebno kodificirati i preispitati postojeće instrumente Zajednice koji se zasebno bave radnicima, samozaposlenim osobama, kao i studentima te drugim osobama koje nisu zaposlene, kako bi se pojednostavnilo i ojačalo pravo na slobodno kretanje i boravak svih građana Unije.

[…]

(5) Pravo svih građana Unije slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica trebalo bi, kako bi se moglo ostvarivati pod objektivnim uvjetima slobode i dostojanstva, dodijeliti i članovima njihovih obitelji, bez obzira na njihovo državljanstvo […]”

7 U članku 2. te direktive, naslovljenom „Definicije”, točki 2. podtočki (c) propisuje se:

„Za potrebe ove Direktive:

2. ‚član obitelji’ znači:

[…]
(d) izravni srodnici u uzlaznoj liniji koji su uzdržavanici […]”.

8 Člankom 3. stavkom te direktive, naslovljenim „Nositelji prava”, određuje se:

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

9 Poglavlje III. Direktive 2004/38, naslovljeno „Pravo na boravak”, obuhvaća, među ostalim, njezine članke 7. i 14.

10 U stavku 1. tog članka 7., naslovljenog „Pravo na boravak dulji od tri mjeseca”, određuje se:

„Svi građani Unije imaju pravo na boravak na državnom 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 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

(c) – su upisani u privatnu ili javnu ustanovu, ovlaštenu ili financiranu od države članice domaćina na temelju njezinog zakonodavstva ili upravne prakse, s glavnom svrhom školovanja, uključujući strukovno osposobljavanje, te

– su sveobuhvatno zdravstveno osigurani u državi članici domaćinu, te putem izjave ili drugim jednakovrijednim sredstvom, relevantnom nacionalnom tijelu zajamče da imaju

dostatna sredstva za sebe i članove svoje obitelji kako tijekom svojeg razdoblja boravka ne bi postali teret za sustav socijalne pomoći države članice domaćina; ili

(d) su članovi obitelji u pratnji građanina Unije ili se pridružuju građaninu Unije koji ispunjava uvjete iz točke (a), (b) ili (c).”

11 Članak 14. navedene direktive, naslovljen „Zadržavanje prava na boravak”, u stavku 2. propisuje:

„Građani Unije i članovi njihovih obitelji imaju pravo na boravak predviđeno u člancima 7., 12. i 13. tako dugo dok ispunjavaju uvjete navedene u tim člancima.

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

12 Članak 16. stavak 1. navedene direktive, koji se nalazi u njezinu poglavlju IV., naslovljenom „Pravo na stalni boravak”, određuje:

„Građanin Unije koji je u neprekidnom razdoblju od pet godina zakonito boravio u državi članici domaćinu, ondje ima pravo na stalni boravak. Ovo pravo ne podliježe uvjetima predviđenima u poglavlju III.”

Irsko pravo

Uredba iz 2015.

13 Propis kojim se u irsko pravo prenosi Direktiva 2004/38 sadržan je u European Communities (Free Movement of Persons) Regulationsu 2015 (Uredba o Europskim zajednicama (slobodno kretanje osoba) iz 2015.), koji je od 1. veljače 2016. zamijenio European Communities (Free Movement of Persons) (nº 2) Regulations 2006 (Uredba o Europskim zajednicama (slobodno kretanje osoba) (br. 2) iz 2006.) od 18. prosinca 2006. (u daljnjem tekstu: Uredba iz 2015.).

14 U članku 3. stavku 5. točki (b) Uredbe iz 2015. „osoba koja se može smatrati članom obitelji” određena je na sljedeći način:

„(i) bračni drug ili registrirani partner građanina Unije,

(ii) izravni potomak građanina Unije ili bračnog druga odnosno registriranog partnera građanina Unije koji je:
(I) mlađi od 21 godine; ili
(II) uzdržavanik građanina Unije ili bračnog druga odnosno registriranog partnera građanina Unije; ili

(iii) izravni srodnik u uzlaznoj liniji koji je uzdržavanik građanina Unije ili bračnog druga odnosno registriranog partnera građanina Unije.”

15 Pravo boravka u Irskoj utvrđeno je člankom 6. te uredbe, čijim je stavkom 3. točkom (a) propisano:

„Građanin Unije može boraviti u državi u razdoblju duljem od tri mjeseca:

(i) ako je zaposlen ili samozaposlen u državi; ili

(ii) ako ima dostatna sredstva za sebe i članove svoje obitelji kako ne bi postali prekomjeran teret za sustav socijalne pomoći države i ima sveobuhvatno zdravstveno osiguranje za sebe i članove svoje obitelji; ili

(iii) ako je upisan u obrazovnu ustanovu, ovlaštenu ili financiranu od države, s glavnom svrhom školovanja i ako ima sveobuhvatno zdravstveno osiguranje za sebe i članove svoje obitelji te putem izjave ili na drugi način dokaže ministarstvu da ima dostatna sredstva za sebe i članove svoje obitelji kako ne bi postali prekomjeran teret za sustav socijalne pomoći države; ili

(iv) pod uvjetima iz članka 4., ako je član obitelji građanina Unije koji ispunjava jedan ili više uvjeta iz točaka (i), (ii) ili (iii).”

16 Članak 11. stavak 1. navedene uredbe predviđa uvjete zadržavanja prava boravka u Irskoj. Tom je odredbom određeno:

„Osoba koja boravi u državi na temelju članaka 6., 9. ili 10. ima pravo nastaviti boraviti u državi sve dok udovoljava relevantnim odredbama predmetnog članka i ako ne postane prekomjeran teret za sustav socijalne pomoći države.”

Zakon iz 2005.

17 Člankom 210. stavcima 1. i 9. Social Welfare Consolidation Acta 2005 (pročišćeni tekst Zakona o socijalnoj skrbi iz 2005., u daljnjem tekstu: Zakon iz 2005.) određuje se:

„1. U skladu s odredbama ovog zakona, doplatak (‚doplatak za invalidnost’) isplaćuje se osobi:

(a) koja je navršila 16 godina, ali nije navršila dob za umirovljenje;

(b) koja je zbog određenog invaliditeta znatno ograničena u obavljanju zaposlenja (na koje se u ovom poglavlju upućuje kao na ‚prikladno zaposlenje’) koje bi, da ta osoba nema taj invaliditet, bilo primjereno njezinoj dobi, iskustvu i kvalifikacijama, neovisno o tome koristi li se ta osoba uslugom osposobljavanja za osobe s invaliditetom na temelju članka 68. Health Acta, 1970 [(Zakon o zdravstvu iz 1970.)];

(c) čija tjedna sredstva za život, u skladu sa stavkom 2., ne prekoračuju iznos doplatka za invalidnost (uključujući i svako njezino povećanje) koja bi se toj osobi isplaćivala u skladu s poglavljem 10. kad ne bi raspolagala nikakvim sredstvima za život.

[…]

9. Osoba nema pravo na isplatu doplatka za invalidnost na temelju ovog članka ako uobičajeno ne boravi na državnom području.”

18 U skladu s člankom 246. stavcima 1. i 5. Zakona iz 2005.:

„1. Zahtjev prema kojem osoba mora uobičajeno boraviti na državnom području, naveden u svim odredbama stavka 3., znači:

(a) da osoba mora uobičajeno boraviti na državnom području na dan podnošenja zahtjeva i da mora uobičajeno boraviti na državnom području nakon podnošenja tog zahtjeva, kako bi pravo na zahtijevani doplatak nastavilo postojati;

(b) da je osoba zaposlena ili samozaposlena osoba koja boravi na državnom području u skladu s člankom 7. Direktive 2004/38 […]

(c) da je osoba član obitelji osobe iz točke (b) […]

[…]

5. Neovisno o stavcima 1. do 4. i ne dovodeći u pitanje stavak 9., za osobu koja nema pravo boravka na državnom području za potrebe ovog zakona ne smatra se da uobičajeno boravi na državnom području.

[…]”

Glavni postupak i prethodna pitanja

19 Osoba GV, rumunjska državljanka, majka je osobe AC, također rumunjske državljanke koja boravi i radi u Irskoj. Osim toga, osoba AC prirođenjem je stekla irsko državljanstvo.

20 U razdoblju od 2009. do 2016. osoba GV u više je navrata boravila u Irskoj, no svaki se put vraćala u Rumunjsku ili Španjolsku. Osim toga, bila je financijski ovisna o svojoj kćeri, koja joj je povremeno slala novac.

21 Od 2017. osoba GV boravi u Irskoj sa svojom kćeri. Zbog pogoršanja zdravstvenog stanja povezanog s artritisom, osoba GV podnijela je 28. rujna 2017. zahtjev za dodjelu doplatka za invalidnost na temelju Zakona iz 2005.

22 Sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da je taj doplatak, čiji je cilj zaštita korisnika od siromaštva, davanje socijalne pomoći koje se isplaćuje a da dotična osoba nije uplaćivala nikakve doprinose za socijalno osiguranje. Osim toga, iz odluke kojom se upućuje zahtjev proizlazi da osoba o kojoj je riječ, kako bi mogla ostvariti pravo na navedeni doplatak, mora ispunjavati određene uvjete, odnosno one koji se odnose na dob, invaliditet i sredstva koja su joj na raspolaganju. Usto, irskim pravom isključena je isplata tog doplatka osobi koja uobičajeno ne boravi u Irskoj, kao što je to osoba koja nema pravo boravka u toj državi članici. Naposljetku, taj sud podsjeća na to da je doplatak za invalidnost „posebno nedoprinosno novčano davanje” u smislu Uredbe br. 883/2004.

23 Odlukom od 27. veljače 2018. zahtjev osobe GV za doplatak za invalidnost je odbijen. Tužba koju je osoba GV podnijela protiv te odluke također je odbijena odlukom od 12. veljače 2019. U oba slučaja kao razlog odbijanja navedeno je to što osoba GV nije imala pravo boravka u Irskoj.

24 Povodom zahtjeva koji je u ime osobe GV podnijela jedna nevladina organizacija, ta je odluka od 12. veljače 2019. ponovno ispitana. Odlukom od 2. srpnja 2019. Appeals Officer (službenik za žalbe, Irska) zaključio je da osoba GV, kao uzdržavana izravna srodnica u uzlaznoj liniji građanke Unije koja je radnica u Irskoj, ima pravo boravka, ali nema pravo na davanje socijalne pomoći.

25 Glavnom službeniku za žalbe podnesen je zahtjev za preispitivanje te odluke. On je odlukom od 23. srpnja 2019. potvrdio da osoba GV nema pravo na doplatak za invalidnost, s obzirom na to da bi, u skladu s člankom 11. stavkom 1. Uredbe iz 2015., u slučaju da joj se taj doplatak dodijeli, postala prekomjeran teret za nacionalni sustav socijalne pomoći te da stoga više ne bi imala pravo boravka.

26 Osoba GV podnijela je High Courtu (Visoki sud, Irska) žalbu protiv te odluke. Presudom od 29. svibnja 2020. taj je sud poništio odluku od 23. srpnja 2019. Navedeni sud u toj je presudi osobito utvrdio da članak 11. stavak 1. Uredbe iz 2015. – s obzirom na to da pravo boravka člana obitelji irskog građanina, kao što je to osoba GV, uvjetuje time da taj član obitelji ne smije postati prekomjeran teret za sustav socijalne pomoći države – nije u skladu s Direktivom 2004/38. Prema mišljenju tog suda, jednom kad se, u trenutku u kojem se navedeni član obitelji pridruži građaninu Unije o kojem je riječ, utvrdi da je on ovisan o tom građaninu Unije, ne zahtijeva se da taj član obitelji ostane uzdržavanik navedenog građanina Unije, kako bi nastavio uživati pravo boravka u državi članici domaćinu.

27 Glavni službenik za žalbe i ministar rada i socijalne zaštite protiv te presude podnijeli su žalbu Courtu of Appeal (Žalbeni sud, Irska), sudu koji je uputio zahtjev.

28 Iz odluke kojom se upućuje zahtjev proizlazi da, prema mišljenju ministra rada i socijalne zaštite, pojam „član obitelji”, u smislu članka 2. točke 2. podtočke (d) Direktive 2004/38, uključuje zahtjev da član obitelji, sve dok se poziva na izvedeno pravo boravka, ostane uzdržavanik građanina Unije o kojem je riječ. Stoga, kad odnos ovisnosti između tog člana obitelji i tog građanina Unije prestane, među ostalim, zbog isplate davanja socijalne pomoći kao što je to doplatak za invalidnost, navedeni član obitelji, koji će tada postati financijski ovisan o sustavu socijalne pomoći države članice domaćina, više ne može imati takvo pravo boravka. Takvo tumačenje, s jedne strane, potkrijepljeno je kako tekstom te odredbe tako i tekstom članka 14. stavka 2. te direktive te, s druge strane, nije u suprotnosti sa sudskom praksom Suda.

29 Sud koji je uputio zahtjev navodi da osoba GV, suprotno tomu, u biti tvrdi da je članak 11. stavak 1. Uredbe iz 2015. nezakonita odredba, s obzirom na to da se njime pristup davanju socijalne pomoći člana obitelji radnika građanina Unije koji ima izvedeno pravo boravka koje se temelji na njegovoj ovisnosti o tom radniku podvrgava uvjetu koji se odnosi na „prekomjeran teret za sustav socijalne pomoći države”, premda takav uvjet nije naveden u članku 7. Direktive 2004/38. Prema mišljenju osobe GV, sudska praksa Suda koja se odnosi na pojam „ovisnost” potvrđuje njezino stajalište. Osim toga, argumentacijom koju je iznio ministar rada i socijalne zaštite povređuje se njezino pravo na jednako postupanje, zajamčeno člankom 24. stavkom 1. te direktive.

30 U tim je okolnostima Court of Appeal (Žalbeni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Je li izvedeno pravo boravka izravnog srodnika u uzlaznoj liniji radnika građanina Unije, koje ima na temelju članka 7. [stavka 1. točke (d)] Direktive [2004/38], uvjetovano time da taj roditelj ostane ovisan o tom radniku?

2. Protivi li se Direktivi [2004/38] to da država članica domaćin ograničava pristup davanju socijalne pomoći članu obitelji radnika građanina Unije koji ima izvedeno pravo boravka na temelju toga što je ovisan o tom radniku, ako bi pristup takvom davanju značio da više ne bi bio ovisan o tom radniku?

3. Protivi li se Direktivi [2004/38] to da država članica domaćin ograničava pristup davanju socijalne pomoći članu obitelji radnika građanina Unije koji ima izvedeno pravo boravka na temelju toga što je ovisan o tom radniku, s obrazloženjem da bi posljedica isplate tog davanja bila ta da bi dotični član obitelji postao prekomjeran teret za sustav socijalne pomoći države?"

Zahtjev za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka

31 Aktom podnesenim tajništvu Suda 19. ožujka 2023., nakon iznošenja mišljenja nezavisne odvjetnice, tuženici iz glavnog postupka zatražili su da se naloži ponovno otvaranje usmenog dijela postupka, u skladu s člankom 83. Poslovnika Suda.

32 U prilog svojem zahtjevu ti tuženici u biti tvrde da je nezavisna odvjetnica u svojem mišljenju – time što je predložila široko shvaćanje pojma „ovisnost" na temelju članka 2. točke 2. podtočke (d) i članka 7. stavka 1. točke (d) Direktive 2004/38, odnosno da se smatra da taj pojam upućuje na nužnost „emotivne potpore" i, prema tome, na potrebe koje mogu biti različite od materijalnih, a osobito od potreba financijske prirode – prekoračila granice predmeta glavnog postupka i, slijedom toga, predložila odlučivanje *ultra petita*.

33 Osim toga, o pitanju može li navedeni pojam obuhvaćati, u cijelosti ili djelomično, emotivnu ovisnost nije se raspravljalo ni tijekom pisanog dijela postupka ni na raspravi. Stoga u predmetu treba odlučiti na temelju argumenta o kojem se nije raspravljalo među strankama ili zainteresiranim osobama iz članka 23. Statuta Suda Europske unije.

34 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, na temelju članka 252. drugog stavka UFEU-a, nezavisni odvjetnik, djelujući posve nepristrano i neovisno, javno iznosi obrazložena mišljenja o predmetima u kojima se u skladu sa Statutom Suda Europske unije zahtijeva njegovo sudjelovanje. Sud nije vezan ni mišljenjem ni obrazloženjem nezavisnog odvjetnika (presuda od 12. svibnja 2022., Schneider Electric i dr., C-556/20, EU:C:2022:378, t. 30. i navedena sudska praksa).

35 Osim toga, Sud je pojasnio da neslaganje zainteresirane osobe iz članka 23. Statuta Suda Europske unije s mišljenjem nezavisnog odvjetnika, bez obzira na pitanja koja je on ondje razmatrao, ne može samo za sebe biti opravdan razlog za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka (presuda od 12. svibnja 2022., Schneider Electric i dr., C-556/20, EU:C:2022:378, t. 32. i navedena sudska praksa).

36 Dakako, Sud može u svakom trenutku, nakon što sasluša nezavisnog odvjetnika, u skladu s člankom 83. Poslovnika, odrediti ponovno otvaranje usmenog dijela postupka, osobito ako smatra da stvar nije dovoljno razjašnjena ili ako stranka, nakon zatvaranja tog dijela postupka, iznese novu činjenicu koja je takve prirode da ima odlučujući utjecaj na njegovu odluku, ili pak ako je u predmetu potrebno odlučiti na temelju argumenta o kojem se nije raspravljalo među strankama ili zainteresiranim osobama iz članka 23. Statuta Suda Europske unije.

37 Međutim, u ovom slučaju Sud raspolaže svim elementima potrebnima za donošenje odluke i o ovom predmetu ne treba odlučiti na temelju argumenta o kojem se nije raspravljalo tijekom pisanog i usmenog dijela postupka. U tom pogledu valja istaknuti da se na raspravi razmatralo, među ostalim, pitanje dosega pojma „ovisnost”, u smislu članka 2. točke 2. podtočke (d) i članka 7. stavka 1. točke (d) Direktive 2004/38, a osobito pitanje može li ta ovisnost biti emotivne prirode.

38 Usto, u zahtjevu za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka nije navedena nikakva nova činjenica koja može presudno utjecati na odluku koju Sud treba donijeti u ovom predmetu.

39 U tim okolnostima Sud, nakon što je saslušao nezavisnu odvjetnicu, smatra da ne treba odrediti ponovno otvaranje usmenog dijela postupka.

O prethodnim pitanjima

40 Uvodno valja navesti da, premda je sud koji je uputio zahtjev formalno ograničio svoje pitanje na tumačenje Direktive 2004/38, ta okolnost nije prepreka tomu da mu Sud pruži sve elemente tumačenja prava Unije koji mogu biti korisni za donošenje odluke u predmetu koji se pred njim vodi, bez obzira na to je li se taj sud na njih pozvao u svojem pitanju (presuda od 14. studenoga 2017., Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, t. 28. i navedena sudska praksa).

41 U ovom slučaju iz odluke kojom se upućuje zahtjev proizlazi da je osoba AC, rumunjska državljanka i kći osobe GV, nakon što je ostvarila svoju slobodu kretanja time što je boravila i radila u Irskoj, tijekom 2016. prirođenjem stekla irsko državljanstvo.

42 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da su prava koja bi Direktivom 2004/38 mogla biti dodijeljena članovima obitelji građanina Unije koji sami imaju državljanstvo države članice i koji su u pratnji tog građanina Unije ili mu se pridružuju, osim samostalnih prava koja ti članovi obitelji mogu izvesti iz te direktive na temelju svojeg svojstva građana Unije, izvedena iz onih koja uživa navedeni građanin Unije zbog ostvarivanja svoje slobode kretanja (vidjeti u tom smislu presudu od 14. studenoga 2017., Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, t. 32. i navedenu sudsku praksu).

43 Međutim, Direktivom 2004/38 uređuju se samo uvjeti ulaska i boravka građanina Unije u državama članicama različitima od one čiji je državljanin. Naime, s obzirom na to da, u skladu s načelom međunarodnog prava, država članica ne smije svojim državljanima odbiti pravo ulaska i zadržavanja na svojem državnom području te da oni ondje stoga uživaju bezuvjetno pravo boravka, ta direktiva nema za cilj urediti boravak građanina Unije u državi članici čiji je državljanin. Slijedom toga, s obzirom na sudsku praksu navedenu u prethodnoj točki ove presude, njezin cilj nije ni dodjela izvedenog prava boravka na državnom području te države članice članovima obitelji tog građanina Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 14. studenoga 2017., Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, t. 33. i 37. i navedenu sudsku praksu).

44 Iz prethodno navedenog proizlazi da u ovom slučaju od trenutka prirođenja osobe AC u Irskoj Direktiva 2004/38 u načelu više nema za cilj urediti njezino pravo boravka u Irskoj ni izvedeno pravo boravka koje, ovisno o slučaju, imaju članovi njezine obitelji u smislu članka 2. točke 2. te direktive, kao što je to osoba GV.

45 Međutim, Sud je utvrdio da se situacija državljanina države članice koji je ostvario svoju slobodu kretanja tako što je došao i zakonito boravi na državnom području druge države članice ne može poistovjetiti s potpuno unutarnjom situacijom samo zbog toga što je taj državljanin tijekom svojeg boravka, uz svoje izvorno državljanstvo, stekao i državljanstvo države članice domaćina. Iz toga je zaključio da koristan učinak prava koja građanima Unije dodjeljuje članak 21. stavak 1. UFEU-a zahtijeva da građanin Unije koji se nalazi u takvoj situaciji može u državi članici domaćinu nastaviti uživati prava izvedena iz te odredbe i nakon što je, ako je to slučaj, uz svoje izvorno državljanstvo, stekao i državljanstvo te države članice te, osobito, da u navedenoj državi članici može voditi normalan obiteljski život, tako da su uz njega ondje prisutni članovi njegove obitelji (vidjeti u tom smislu presudu od 14. studenoga 2017., Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, t. 49., 52. i 53.).

46 Taj članak 21. stavak 1., u kojem se općenito navodi pravo svakog građanina Unije slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, posebno se odražava, među ostalim, u članku 45. UFEU-a, koji se odnosi na slobodu kretanja radnika (vidjeti u tom smislu presudu od 11. studenoga 2021., MH i ILA (Mirovinska prava u slučaju stečaja), C-168/20, EU:C:2021:907, t. 61. i navedenu sudsku praksu).

47 Iz toga proizlazi da koristan učinak prava dodijeljenih radnicima Unije člankom 45. stavkom 1. UFEU-a zahtijeva da se članu obitelji radnika koji je građanin Unije i koji je, nakon što je ostvario svoju slobodu kretanja tako što boravi i radi u državi članici domaćinu, stekao državljanstvo te države članice, može dodijeliti izvedeno pravo boravka.

48 Kad je riječ o uvjetima odobravanja izvedenog prava boravka koje imaju članovi obitelji, oni ne smiju biti stroži od onih predviđenih Direktivom 2004/38 za odobravanje istovrsnog prava boravka članu obitelji građanina Unije koji se koristio svojim pravom na slobodno kretanje tako što se nastanio u državi članici različitoj od one čiji je državljanin. Naime, čak i ako ta direktiva ne obuhvaća situaciju poput one iz točke 45. ove presude, treba je po analogiji primijeniti na tu situaciju (vidjeti u tom smislu presudu od 14. studenoga 2017., Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, t. 61. i navedenu sudsku praksu).

49 Osim toga, valja podsjetiti na to da je člankom 45. stavkom 2. UFEU-a određeno da sloboda kretanja radnika podrazumijeva ukidanje svake diskriminacije na temelju državljanstva među radnicima iz država članica u vezi sa zapošljavanjem, primicima od rada i ostalim uvjetima rada i zapošljavanja. Ta je odredba, u posebnom području dodjele socijalnih povlastica, konkretizirana u članku 7. stavku 2. Uredbe br. 492/2011, kojim se pojašnjava da radnik državljanin države članice na državnom području drugih država članica čiji nije državljanin uživa jednake socijalne i porezne povlastice kao domaći radnici (vidjeti u tom smislu presudu od 6. listopada 2020., Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, t. 44. i 78.).

50 Međutim, iz sudske prakse navedene u točkama 45. i 48. ove presude proizlazi, *mutatis mutandis*, da okolnost da je državljanin države članice koji je došao i boravi u drugoj državi članici nakon toga stekao, uz svoje izvorno državljanstvo, i državljanstvo potonje države članice ne može značiti da mu je uskraćeno pravo na jednako postupanje, na temelju članka 45. stavka 2. UFEU-a, kako je proveden člankom 7. stavkom 2. Uredbe br. 492/2011, kao i da uvjeti koji se odnose na dodjelu socijalnih povlastica ne smiju biti stroži od uvjeta iz te potonje odredbe.

51 Na postavljena pitanja, koja u tom kontekstu treba shvatiti kao da se odnose na tumačenje članka 45. UFEU-a, kako je proveden sekundarnim pravom, valja odgovoriti s obzirom na prethodna razmatranja.

52 U tom pogledu iz odluke kojom se upućuje zahtjev proizlazi da nije sporno da je osoba GV bila izravni srodnik u uzlaznoj liniji koji je uzdržavanik radnika građanina Unije, odnosno osobe AC, kako u trenutku kad se pridružila tom radniku u toj državi članici tako i u trenutku kad je podnijela zahtjev za doplatak za invalidnost. Međutim, ministar rada i socijalne zaštite u biti smatra da bi isplata tog doplatka osobi GV značila da ona više ne bi bila uzdržavanik svoje kćeri, nego irskog sustava socijalne pomoći. Stoga, budući da osoba GV više ne bi ispunjavala uvjet iz članka 2. točke 2. podtočke (d) Direktive 2004/38, ona bi izgubila svoje izvedeno pravo boravka koje ima u državi članici domaćinu, u skladu s člankom 11. stavkom 1. Uredbe iz 2015., kojim se zadržavanje izvedenog prava boravka izravnog srodnika u uzlaznoj liniji uvjetuje, među ostalim, time da taj izravni srodnik u uzlaznoj liniji ne postane prekomjeran teret za sustav socijalne pomoći države članice domaćina.

53 U tom kontekstu, svojim prethodnim pitanjima, koja valja razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 45. UFEU-a, kako je proveden člankom 7. stavkom 2. Uredbe br. 492/2011, u vezi s Direktivom 2004/38, tumačiti na način da mu se protivi propis države članice kojim se tijelima te države članice omogućuje da odbiju dodijeliti davanje socijalne pomoći izravnom srodniku u uzlaznoj liniji koji je u trenutku podnošenja zahtjeva koji se odnosi na to davanje uzdržavanik radnika građanina Unije, odnosno kojim se omogućuje da mu se oduzme pravo na boravak dulji od tri mjeseca, zbog toga što bi dodjela navedenog davanja imala za učinak to da taj član obitelji više ne bi bio uzdržavanik radnika građanina Unije te bi tako postao prekomjeran teret za sustav socijalne pomoći navedene države članice.

54 Kao prvo, u skladu s tekstom članka 7. stavka 1. točke (d) Direktive 2004/38, koji, kao što to proizlazi iz sudske prakse navedene u točki 48. ove presude, valja po analogiji primijeniti, pravo na boravak dulji od tri mjeseca dodjeljuje se „članovima obitelji koji su u pratnji građanina Unije ili se pridružuju građaninu Unije koji ispunjava uvjete iz točke (a), (b) ili (c)” tog članka 7.

55 Pojam „član obitelji”, upotrijebljen u članku 7. stavku 1. točki (d) Direktive 2004/38, koji valja po analogiji primijeniti, definiran je u članku 2. točki 2. te direktive i znači, među ostalim, u skladu s točkom (d), „izravne srodnike u uzlaznoj liniji koji su uzdržavanici”.

56 Prema tome, iz zajedničkog tumačenja članka 2. točke 2. podtočke (d) i članka 7. stavka 1. točaka (a) i (d) Direktive 2004/38 proizlazi da izravni srodnici u uzlaznoj liniji radnika građanina Unije imaju izvedeno pravo na boravak dulji od tri mjeseca ako su „uzdržavanici” tog radnika.

57 Kad je riječ o tom uvjetu, Sud je utvrdio da odnos ovisnosti mora postojati u zemlji iz koje dolazi dotični član obitelji u trenutku u kojem zahtijeva da se pridruži građaninu Unije koji ga uzdržava (presuda od 16. siječnja 2014., Reyes, C-423/12, EU:C:2014:16, t. 30. i navedena sudska praksa).

58 Međutim, kao što je to u biti istaknula nezavisna odvjetnica u točki 44. svojeg mišljenja, u predmetu koji je doveo do sudske prakse navedene u prethodnoj točki ove presude od Suda se tražilo da odluči o uvjetima koje treba ispuniti u trenutku kada dotična osoba zahtijeva ostvarivanje izvedenog prava boravka u državi članici domaćinu, a ne o uvjetima koje ta osoba mora zadovoljiti kako bi zadržala to pravo.

59 U vezi s tim, valja podsjetiti na to da članak 14. Direktive 2004/38, naslovljen „Zadržavanje prava na boravak”, u stavku 2. prvom podstavku predviđa da građani Unije i članovi njihovih obitelji imaju pravo boravka predviđeno, među ostalim, u članku 7. te direktive tako dugo dok ispunjavaju uvjete navedene u tom članku 7.

60 Stoga iz tog članka 14. stavka 2., u vezi s člankom 2. točkom 2. podtočkom (d) i člankom 7. stavkom 1. točkama (a) i (d) Direktive 2004/38, proizlazi da izravni srodnik u uzlaznoj liniji radnika koji je građanin Unije ima izvedeno pravo boravka sve dok ga taj radnik uzdržava, i to sve dok taj srodnik u uzlaznoj liniji, koji je u neprekidnom razdoblju od pet godina zakonito boravio u državi članici domaćinu, ne stekne pravo na stalni boravak, u skladu s člankom 16. stavkom 1. Direktive 2004/38.

61 Takvo tumačenje u skladu je sa sudskom praksom Suda prema kojoj pojam „nositelj prava”, u smislu članka 3. stavka 1. Direktive 2004/38, podrazumijeva da se svojstvo nositelja prava, čak i ako je u prošlosti stečeno, može naknadno izgubiti ako više nisu ispunjeni uvjeti, osobito oni iz članka 2. točke 2. te direktive, na koje upućuje taj članak 3. stavak 1. (vidjeti u tom smislu presudu od 10. rujna 2019., Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, t. 62. i navedenu sudsku praksu).

62 U ovom slučaju nije sporno da je osoba GV bila uzdržavanik svoje kćeri, odnosno osobe AC, kako u trenutku kad joj se pridružila tako i u trenutku kad je podnijela zahtjev za doplatak za invalidnost. Stoga je u trenutku podnošenja tog zahtjeva osoba GV ispunjavala uvjet za ostvarivanje izvedenog prava boravka kao „član obitelji”, u skladu s Direktivom 2004/38.

63 Kao drugo, kao što to proizlazi iz točaka 49. i 50. ove presude, radnik koji je građanin Unije – uključujući situaciju kao što je to ona osobe AC, koja je tijekom boravka u državi članici domaćinu, uz svoje izvorno državljanstvo, stekla i državljanstvo te države – ima pravo na jednako postupanje, na temelju članka 45. stavka 2. UFEU-a, kako je proveden člankom 7. stavkom 2. Uredbe br. 492/2011.

64 Kad je riječ o pojmu „socijalne povlastice”, u smislu tog članka 7. stavka 2., Sud je pojasnio da on obuhvaća sve povlastice koje se, na temelju ugovora o radu ili ne, općenito priznaju radnicima državljanima, prije svega zbog njihova objektivnog statusa radnika ili same činjenice njihova boravka na državnom području, pri čemu proširenje te povlastice na radnike državljane drugih država članica može olakšati njihovu mobilnost unutar Unije i, prema tome, njihovu integraciju u državi članici domaćinu (presuda od 6. listopada 2020., Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, t. 41. i navedena sudska praksa).

65 Taj pojam može uključivati davanja socijalne pomoći koja su istodobno obuhvaćena posebnim područjem primjene Uredbe br. 883/2004, kao što je, kako to pojašnjava sud koji je uputio zahtjev, doplatak za invalidnost (vidjeti po analogiji presudu od 27. svibnja 1993., Schmid, C-310/91, EU:C:1993:221, t. 17. i navedenu sudsku praksu).

66 Osim toga, valja istaknuti da davanje socijalne pomoći, kao što je doplatak za invalidnost dodijeljen izravnom srodniku u uzlaznoj liniji, za radnika migranta predstavlja „socijalnu povlasticu” u smislu članka 7. stavka 2. Uredbe br. 492/2011, s obzirom na to da je taj izravni srodnik u uzlaznoj liniji uzdržavanik tog radnika, u smislu članka 2. točke 2. podtočke (d) Direktive 2004/38 (vidjeti po analogiji presudu od 18. lipnja 1987., Lebon, 316/85, EU:C:1987:302, t. 12. i 13.). Osim toga, navedeni izravni srodnik u uzlaznoj liniji koji je uzdržavanik, kao posredni korisnik jednakog postupanja dodijeljenog navedenom radniku, može se pozvati na taj članak 7. stavak 2. kako bi dobio taj doplatak ako se on na temelju nacionalnog prava izravno dodjeljuje takvim srodnicima u uzlaznoj liniji (vidjeti u tom smislu presude od 26. veljače 1992., Bernini, C-3/90, EU:C:1992:89, t. 26. i od 14. prosinca 2016., Bragança Linares Verruga i dr., C-238/15, EU:C:2016:949, t. 40.).

67 Naime, kao što je to primijetila nezavisna odvjetnica u točki 106. svojeg mišljenja, kad se, kao izravnom srodniku u uzlaznoj liniji koji je uzdržavanik radnika koji se koristio svojim pravom na slobodno kretanje, tom izravnom srodniku u uzlaznoj liniji ne bi moglo dodijeliti davanje socijalne pomoći koje za radnika migranta predstavlja „socijalnu povlasticu”, a na koje imaju pravo izravni srodnici u uzlaznoj liniji koji su uzdržavanici radnika državljana države članice domaćina, to bi dovelo do povrede jednakog postupanja prema tom radniku migrantu.

68 Navedeni članak 7. stavak 2. tako štiti od diskriminacije s kojom bi se radnik migrant i članovi njegove obitelji, uključujući one iz članka 2. stavka 2. točke (d) Direktive 2004/38, mogli suočiti u državi članici domaćinu.

69 Iz toga proizlazi da dodjela socijalne pomoći u državi članici domaćinu ne može utjecati na svojstvo „uzdržavanika” srodnika u uzlaznoj liniji, u smislu članka 2. točke 2. podtočke (d) Direktive 2004/38. Naime, drukčija odluka dovela bi do priznanja da bi dodjela takvog davanja mogla dovesti do toga da osoba o kojoj je riječ izgubi svojstvo uzdržavanog člana obitelji i, slijedom toga, opravdati ukidanje tog davanja, odnosno gubitak njezina prava boravka. Takvo bi rješenje u praksi onemogućilo tom članu obitelji koji je uzdržavanik da zatraži to davanje i time povrijedilo načelo jednakog postupanja koje je priznato radniku migrantu (vidjeti u tom smislu presudu od 18. lipnja 1987., Lebon, 316/85, EU:C:1987:302, t. 20.).

70 Članak 7. stavak 2. Uredbe br. 492/2011, u vezi s člankom 2. točkom 2. podtočkom (d), člankom 7. stavkom 1. točkama (a) i (d) i člankom 14. stavkom 2. Direktive 2004/38, tako pridonosi ostvarenju cilja koji se nastoji postići tom uredbom, odnosno poticanja slobodnog kretanja radnika, s obzirom na to da se njime omogućava stvaranje optimalnih uvjeta za integraciju članova obitelji građana Unije koji su se koristili tom slobodom i koji su obavljali profesionalnu djelatnost u državi članici domaćinu (vidjeti u tom smislu presudu od 6. listopada 2020., Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, t. 51.).

71 U tom pogledu, valja naglasiti da, putem poreznih doprinosa koje radnik migrant plaća državi članici domaćinu u sklopu djelatnosti zaposlene osobe koju u njoj obavlja, taj radnik pridonosi financiranju socijalnih politika te države članice i stoga od njih mora imati korist pod istim uvjetima kao i domaći radnici. Prema tome, cilj koji se sastoji od izbjegavanja prekomjernog financijskog tereta za državu članicu domaćina ne može opravdati nejednako postupanje prema radnicima migrantima i domaćim radnicima (vidjeti u tom smislu presudu od 14. lipnja 2012., Komisija/Nizozemska, C-542/09, EU:C:2012:346, t. 66. i 69.).

72 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljena pitanja valja odgovoriti tako da članak 45. UFEU-a, kako je proveden člankom 7. stavkom 2. Uredbe br. 492/2011, u vezi s člankom 2. točkom 2. podtočkom (d), člankom 7. stavkom 1. točkama (a) i (d) i člankom 14. stavkom 2. Direktive 2004/38, treba tumačiti na način da mu se protivi propis države članice kojim se tijelima te države članice omogućuje da odbiju dodijeliti davanje socijalne pomoći izravnom srodniku u uzlaznoj liniji koji je u trenutku podnošenja zahtjeva koji se odnosi na to davanje uzdržavanik radnika građanina Unije, odnosno kojim se omogućuje da mu se oduzme pravo na boravak dulji od tri mjeseca, zbog toga što bi dodjela navedenog davanja imala za učinak to da taj član obitelji više ne bi bio uzdržavanik tog radnika građanina Unije te bi tako postao prekomjeran teret za sustav socijalne pomoći navedene države članice.

Troškovi

73 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:

Članak 45. UFEU-a, kako je proveden člankom 7. stavkom 2. Uredbe (EU) br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o slobodi kretanja radnika u Uniji, u vezi s člankom 2. točkom 2. podtočkom (d), člankom 7. stavkom 1. točkama (a) i (d) te člankom 14. stavkom 2. 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 državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavlja[n]ju 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:

protivi propis države članice kojim se tijelima te države članice omogućuje da odbiju dodijeliti davanje socijalne pomoći izravnom srodniku u uzlaznoj liniji koji je u trenutku podnošenja zahtjeva koji se odnosi na to davanje uzdržavanik radnika građanina Europske unije, odnosno kojim se omogućuje da mu se oduzme pravo na boravak dulji od tri mjeseca, zbog toga što bi dodjela navedenog davanja imala za učinak to da taj član obitelji više ne bi bio uzdržavanik tog radnika građanina Unije te bi tako postao prekomjeran teret za sustav socijalne pomoći navedene države članice.

Potpisi